

Université de Montréal

**« Innover en politique : les acteurs internationaux, régionaux et nationaux en
stratégies de développement économique en Afrique »**

par
Landry Bertino Signé Gnéchie

Département de science politique
Faculté des arts et sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures en vue de l'obtention du grade de
Philosophiae Doctor (Ph.D.) en science politique

Décembre, 2009

©Landry Bertino Signé Gnéchie, 2009

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse est intitulée :

**« Innover en politique : les acteurs internationaux, régionaux et nationaux en
stratégies de développement économique en Afrique »**

présentée par :

Landry Bertino Signé Gnéchie

a été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Robert Dalpé

.....
président-rapporteur

Mamoudou Gazibo

.....
directeur de recherche

Anne Calvès

.....
membre du jury

Nicolas van de Walle

.....
examineur externe

Marc Henry

.....
représentant du doyen de la FES

RÉSUMÉ

Pourquoi, comment et quand y a-t-il changement institutionnel et politique en Afrique ? En examinant les stratégies de développement économique de l'Afrique postcoloniale et en s'intéressant à l'évolution du rôle de l'État – État comme acteur central du développement, tentative du retrait de l'État, interventionnisme limité au social, retour de l'État dans la sphère économique –, la présente thèse se propose d'expliquer le changement sous l'angle original des innovations politiques et institutionnelles. En effet, derrière l'apparente continuité que la plupart des auteurs tant analytiques que normatifs fustigent, il se produit des innovations dont nous proposons de rendre compte par le biais des variables idéationnelles, stratégiques, temporelles et institutionnelles.

Cette thèse propose ainsi une analyse comparative inédite du rôle des acteurs nationaux (élites, États, administrations publiques du Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Congo, Sénégal, Mali, Niger, Togo), des institutions internationales (FMI, Banque mondiale, ONU) et des organisations d'intégration régionale (Union africaine, NEPAD) dans l'émergence et les trajectoires des stratégies de développement en Afrique. Les contextes temporels favorables, les crises des modèles précédents, les configurations et héritages institutionnels structurants, les stratégies instrumentales des acteurs intéressés, l'apprentissage politique, les dimensions cognitives et normatives des idées permettent d'expliquer la diffusion, la sédimentation et la conversion institutionnelles comme processus privilégiés d'innovation en Afrique. La critique de ces concepts permet de développer des outils mieux adaptés pour expliquer certaines innovations, soit l'inclusion et l'intrusion institutionnelles.

L'inclusion institutionnelle est un processus mi-stratégique et mi-idéationnel à travers lequel les acteurs nationaux ou régionaux incluent intentionnellement des stratégies (ou solutions) internationales déjà existantes dans une nouvelle institution ou politique dans le but d'accroître la probabilité d'acceptation (reconnaissance, convenance sociale, partage réel ou supposé des mêmes valeurs) ou de succès (pour faire valoir les intérêts) de cette dernière dans un environnement politique structuré. Les idées sont constitutives des intérêts dans ce processus.

L'intrusion institutionnelle renvoie à un processus mi-stratégique et mi-structurel par lequel les acteurs nationaux se font relativement imposer de nouvelles institutions ou politiques qu'ils n'acceptent qu'en raison de l'asymétrie de pouvoir, de la contrainte structurelle (structure), ou des gains escomptés (stratégies) des acteurs internationaux, alors que des solutions de rechange pertinentes et non contraignantes sont quasi inexistantes. Ceci n'exclut pas l'existence d'une marge de manœuvre des acteurs nationaux.

Inspirés de spécialistes comme Nicolas van de Walle, Kathleen Thelen, Robert Bates, Barry Weingast, Alexander Wendt, Peter Hall, Theda Skocpol et Paul Pierson, ces concepts d'intrusion et d'inclusion institutionnelles que nous proposons réconcilient des approches parfois jugées contradictoires en intégrant les dimensions stratégiques, institutionnelles, historiques et idéationnelles à l'analyse d'un même objet scientifique.

Au niveau empirique, la présente thèse permet d'avoir une meilleure compréhension des processus d'émergence des stratégies de développement économique en Afrique, ainsi qu'une meilleure connaissance des relations entre les acteurs internationaux, régionaux et nationaux en ce qui concerne l'émergence et le

développement des institutions et des politiques publiques relatives au développement. Une attention particulière est accordée à la dynamique entre différents acteurs et variables (idées, intérêts, institution, temps) pour expliquer les principales stratégies des trois dernières décennies : les stratégies nationales de développement du Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Côte d'Ivoire, Congo, Sénégal, Mali, Niger, Togo, le Plan d'action de Lagos, les programmes d'ajustement structurel, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique, les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et certaines interventions du Fonds monétaire international, de Banque mondiale et de l'ONU.

En s'intéressant à la question de l'innovation délaissée à tort par la plupart des analyses sérieuses, la présente thèse renouvelle la discussion sur le changement et l'innovation politiques et institutionnels en Afrique et en science politique.

Mots clés : changement politique et institutionnel, innovation politique et institutionnelle, stabilité politique et institutionnelle, stratégies de développement économique, sédimentation, conversion, diffusion, intrusion politique et institutionnelle, inclusion politique et institutionnelle, État, administration publique, institutions financières internationales, FMI, Banque mondiale, NEPAD, ONU, Afrique

ABSTRACT

Why, how and when does institutional or political change occur in Africa? By examining the postcolonial African strategies for economic development, and focusing on the evolution of the role of the State—the State as the central actor for development, the attempt to retrench the State, limited interventionism, the return of the State to the economic arena—the present thesis proposes an explanation of institutional change with a special focus on political and institutional innovations. In fact, behind the apparent continuity that most analytical and normative authors critique, there are innovations that the ideational, strategic, temporal and institutional variables allow us to demonstrate in a heuristic manner.

This thesis thus proposes a new comparative analysis of the role of African public institutions (elites, States, public administration: Cameroon, Ivory Coast, Benin, Congo, Burkina Faso, Mali, Niger, Togo, Senegal), international institutions (the IMF, the World Bank, the UNO) and regional organizations (the African Union, the NEPAD) in the emergence and the trajectories of development strategies in Africa. The favorable temporal contexts, the crises of the preceding models, the structuring configurations and institutional heritage, the instrumental strategies of the interested actors, the political learning, the cognitive and normative dimensions of the ideas contribute to explaining the diffusion and institutional sedimentation and conversion as privileged processes of innovation in Africa. The critique of these concepts makes it possible to develop tools better adapted to explain institutional inclusion and intrusion.

Institutional inclusion is a semi-strategic and semi-ideational process through which national or regional actors intentionally include (international) strategies (or solutions)

that already exist in a new institution or policy with the aim of increasing the probability of acceptance (recognition, social suitability, real or perceived common values) or success (to ensure their interests) of their strategy within a structured political environment. The ideas are constitutive of the interests in this process.

The institutional intrusion is a semi-strategic and semi-structural process by which national actors are partly forced to adopt new institutions or policies, and agree to do so only because of the asymmetry in power, the structural constraints (structure), or the potential benefits (strategies) of the international actors. In this context, relevant and non-constraining alternatives are quasi inexistent, but national actors still have (limited) room for negotiations.

Inspired by specialist like Nicolas van de Walle, Kathleen Thelen, Robert Bates, Barry Weingast, Alexander Wendt, Peter Hall, Theda Skocpol, and Paul Pierson, the concepts of institutional intrusion and inclusion that we propose reconcile many approaches that many scholars considered contradictory. They successfully integrate strategic, structural, temporal and ideational variables to analyze the same scientific object.

Empirically speaking, the present thesis explains the emergence of development strategies in Africa, as well as provides a better knowledge of the relationship between the international, regional and national actors in the process of emergence and development of institutions and public policies. A special attention is given to dynamics between numerous actors and variables (ideas, interests, institution, time) to explain the main strategies of the last three decades: national development strategies of Benin, Burkina Faso, Cameroun, Ivory Coast, Congo, Senegal, Mali, Niger, Togo, the Lagos

Plan of Action, the structural adjustment program, the Poverty Reduction Strategy Paper, the New Partnership for Africa Development and some interventions of the International Monetary Fund, the World Bank and the United Nations.

While being interested in the question of the international, regional and national innovations wrongly forsaken by most of the serious analyses, this dissertation renews the discussion on change, especially political and institutional innovation in Africa, within the international organizations (the IMF, the World Bank, and the United Nations) and in Political Science.

Keywords: political and institutional change; political and institutional innovation; political and institutional stability; strategies for economic development; institutional layering, conversion, diffusion, intrusion, inclusion; state, public administration, International Financial Institutions; IMF; World Bank; NEPAD; UNO; Africa.

REMERCIEMENTS

La rédaction d'une thèse de doctorat marque le début d'une réalisation qui nécessite la collaboration de personnes uniques. Cette section me semble trop courte pour exprimer mon entière reconnaissance à toutes les personnes qui ont contribué à ce projet. Je ne pourrai donc pas toutes les citer. J'en oublierai probablement quelques-unes à qui j'exprime ici ma reconnaissance pour leur contribution de quels que nature et degré qu'elle soit.

Le Professeur Mamoudou Gazibo, mon directeur de thèse, est le plus important contributeur à cette réalisation. Je le remercie vivement de son inestimable apport à toutes les étapes de la rédaction de ma thèse. Après avoir codirigé mon mémoire de maîtrise durant mon programme d'échange avec la France, le Professeur Gazibo m'a fortement encouragé à poursuivre mes études doctorales à l'Université de Montréal. Son soutien constant, sa patience inouïe, son inspiration permanente, ses encouragements chaleureux, son encadrement exceptionnel, son œil critique constructif et les généreux financements qu'il m'a accordés ont fait de moi le doctorant le plus privilégié. Le Professeur Gazibo est une perle rare, un pédagogue hors pair, un directeur qui lit les travaux de ses doctorants en un temps record et toujours avec la même profondeur. En plus d'être l'idéal-type d'un directeur de thèse, d'un chercheur et d'un professeur, son enthousiasme constant, sa rigueur intellectuelle et ses généreux conseils m'ont été d'une aide plus que précieuse et continueront d'être une grande source d'inspiration. Je suis fier d'avoir collaboré avec un si éminent professeur et grand homme; l'héritage intellectuel qu'il me laisse est inestimable.

Je remercie également le Professeur Robert Dalpé qui a joué un rôle déterminant dans ma carrière universitaire. Au-delà de m'avoir initié aux méthodes de recherche en science politique, il a été un conseiller exceptionnel durant tout mon cursus académique tant en qualité de directeur de programme des études supérieures qu'après cette responsabilité. Il était la personne de référence pour toutes mes questions liées au domaine universitaire, en plus d'être une source de motivation constante, toujours disponible en cas de nécessité.

J'exprime aussi ma gratitude aux membres de mon jury du projet de thèse et des examens de synthèse, les professeurs Robert Dalpé, Richard Nadeau, Graciela Ducatenzeiler, Mamoudou Gazibo et Philippe Faucher dont les remarques ont positivement orienté mes recherches.

S'il y a des personnes qui ont joué un rôle important durant ma thèse, ce sont bien les professeurs Graciela Ducatenzeiler, André-J. Bélanger, Laurence McFalls, Éric Montpetit, Anne Calvès, Dominique Caouette, Laurence Bherer et Denis Saint-Martin. Je leur exprime à tous des remerciements spéciaux pour les raisons cités plus bas.

J'ai eu le privilège d'avoir été initié à la politique comparée par la Professeure Graciela Ducatenzeiler avant de l'approfondir avec Mamoudou Gazibo. Graciela Ducatenzeiler a semé en moi le germe de comparatiste dont cette thèse est le produit. Son cours était un moment unique d'épanouissement intellectuel dont chaque instant constituait un délice. En plus, elle m'a orienté dans mes recherches pour mon séjour à Science-Po Paris, alors que je devais en même temps effectuer un stage au Sénat français à Paris. Elle m'a transmis sa passion de la politique comparée, qui ne me quittera jamais. Je vous remercie infiniment Professeure Graciela Ducatenzeiler!

Que dire du Professeur André-J. Bélanger ? L'orateur par excellence, le pédagogue et épistémologue exceptionnel dont je m'inspire autant de l'art de s'exprimer avec éloquence dans un discours scientifique persuasif que de l'habileté à construire une analyse épistémologiquement et ontologiquement cohérente, pertinente et contribuant à l'avancement de la science. La simulation que nous avons faite dans votre bureau en guise de préparation à l'une de mes conférences restera à tout jamais gravée dans ma mémoire. Je le remercie de ce si riche et intarissable héritage.

Le séminaire de recherche du Professeur Laurence McFalls m'a été d'une aide précieuse pour mettre en place mon projet de thèse. Ses commentaires parfois critiques et toujours constructifs m'ont poussé à élever le niveau d'abstraction intellectuelle. Je le remercie pour sa grande contribution à mon épanouissement intellectuel.

Le Professeur Éric Montpetit m'a transmis sa passion pour l'administration et les politiques publiques. Je le remercie infiniment de son soutien durant mes recherches, tout comme de ses réponses rapides à toutes mes questions.

Je remercie le Professeur Philippe Faucher pour ses commentaires constructifs du durant mon examen de synthèse. Ils m'ont poussé à relever le défi constant consistant à conceptualiser la pensée et à penser les concepts.

Dès ma première année d'échange à l'Université de Montréal, la Professeure Anne Calvès m'a initié à la sociologie du développement, cours où j'ai eu le privilège d'aborder les principales thématiques de la discipline. Sa rigueur intellectuelle et son enthousiasme légendaires m'ont poussé à poursuivre ma thèse sur ces questions. Je la remercie également pour son inestimable apport en tant que membre du jury.

J'ai toujours eu un réel plaisir à rencontrer la Professeure Laurence Bherer, généreuse de son temps et de ses conseils. Le Professeur Denis Saint-Martin m'a accordé du temps pour discuter de certains concepts et n'a pas hésité un seul instant à me transmettre des références sur la relation entre les idées et les intérêts. Je vous remercie chers professeurs.

La capacité du Professeur Dominique Caouette à inspirer, à motiver, à encadrer, à informer et à soutenir dans toutes les circonstances m'a été d'un support inestimable tant dans le cadre de ma thèse que de mes premières expériences en qualité de chargé de cours ou de professeur à temps partiel. Le Professeur Caouette est le genre de personne exceptionnelle, un modèle tant en termes de travail, de rigueur, que de chaleur humaine et d'investissement social hors pair. Veuillez trouver ici l'expression de ma plus grande reconnaissance Professeur.

Je remercie Renée Leclerc du Service de recherche et de documentation du Département de science politique de sa patience alors que mes recherches se prolongeaient souvent après les heures de bureau. Comme promis, nous quittons le Département ensemble, vous pour un repos bien mérité, et moi après l'accomplissement de ma thèse.

Je tiens également à remercier les institutions et les personnes qui m'ont accordé des bourses d'excellence, des fonds de recherche ou des aides universitaires ayant rendu la réalisation de cette thèse possible : le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture, le Département de science politique de l'Université de Montréal, la Faculté des études supérieures et postdoctorales de l'Université de Montréal, le ministère de l'Éducation du Québec,

l'Office Québec-Amériques pour la jeunesse, la Direction des relations internationales de l'Université de Montréal, le Pôle de recherche sur le développement du Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal, le Président Fokou Forbert, le Professeur Mamoudou Gazibo et ma tendre famille Signé.

Je remercie mes proches de leur support : Gaël, Yvan, Stéphane, Brice, Éric, Joël, Élodie, Marie-Élie, Brigitte, Claude, Sandrine, Lucie, Grace, Hashimu, Roromme, Raoul, Maude, Céline, Valérie. Je remercie particulièrement certaines personnes : Maude Chapados, dont les encouragements m'ont poussé à passer en un temps record mes examens de synthèse; Lucie pour le temps précieux qu'elle a consacré à me relire malgré les délais parfois courts; Son Excellence l'Ambassadeur Dr Michel Tommo Monthé pour ses judicieux conseils et le Professeur Jean-Marie Gankou pour ses encouragements.

J'exprime également ma profonde gratitude à Mme Micheline Giroux-Aubin pour la relecture minutieuse de la présente thèse. J'ai été impressionné par son professionnalisme, son enthousiasme, sa générosité et sa capacité à effectuer un travail de très haute qualité en un temps record, en maintenant le sourire.

Avant de terminer, je remercie les institutions au sein desquelles j'ai effectué des stages, des entrevues ou des séjours de recherche durant ma thèse : le Sénat de France à Paris, le Département des affaires politiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à New York, l'Assemblée nationale, le ministère délégué à la Présidence de la République chargé des relations avec les assemblées et les principaux leaders politiques du pouvoir et de l'opposition du Cameroun à Yaoundé et Sciences-Po Paris. La direction et le personnel de ces institutions m'ont réservé un accueil tant chaleureux qu'intellectuellement stimulant.

J'exprime ma profonde gratitude aux membres de mon jury qui ont pris la peine de d'évaluer cette thèse avec enthousiasme et rigueur. Grâce à l'implication des professeurs Robert Dalpé, Mamoudou Gazibo, Anne Calvès, Nicolas van de Walle et Marc Henry, ma soutenance a été une période riche d'échanges et d'apprentissages. Je tiens particulièrement à remercier le Professeur Nicolas van de Walle (Cornell University, Ph.D. Princeton University 1990), l'un des plus grands spécialistes au monde en économie politique internationale de l'Afrique, pour ses encouragements et intéressantes remarques.

Je termine ces remerciements avec les personnes qui comptent le plus pour moi. La famille Signé, la meilleure famille au monde, avec ma maman Joséphine et mon papa Michel, mon frère Gaël, mes sœurs Nadège, Carine et Marcelle. Votre support affectif inconditionnel et vos encouragements à aller toujours plus haut, à donner le meilleur de moi-même et à m'investir pour le bonheur du plus grand nombre ont fait de moi le fils et le frère le plus comblé au monde. Mille fois merci. Mes pensées spéciales vont à grand-papa Joseph et grand-maman Martine : vous nous avez tous les deux quittés pendant que j'accomplissais cette thèse que vous auriez aimé voir avant votre départ. Merci de votre présence, de vos encouragements et de votre support et ayez un repos apaisé !

TABLE DES MATIÈRES

INNOVER EN POLITIQUE : LES ACTEURS INTERNATIONAUX, RÉGIONAUX ET NATIONAUX EN STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

RÉSUMÉ	i
ABSTRACT.....	iv
REMERCIEMENTS.....	vii
TABLE DES MATIÈRES	xiii
LISTE DES TABLEAUX	xviii
LISTE DES FIGURES	xix
LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS	xx

Introduction : Le changement politique et institutionnel en Afrique : une analyse des innovations en matière de stratégie de développement économique depuis les indépendances.....	1
--	----------

Chapitre 1 : L'innovation en matière de stratégie de développement économique en Afrique : revue de la littérature et clarification conceptuelle.....	12
1. Les perspectives d'analyses des stratégies de développement en Afrique.....	12
2. Des années 1960 aux années 1970 : politiques axées sur l'État comme acteur principal du développement.....	13
3. Les années 1980 : début des politiques axées sur le retrait de l'État.....	15
4. Les années 1990 : ajustements des politiques axées sur le retrait de l'État.....	18
5. Les années 2000 : émergence des initiatives internationales et du NEPAD	21
6. Synthèse des critiques et originalité de la recherche	28
7. Clarification conceptuelle : quelques définitions clés	29

Chapitre 2 : Cadre théorique et méthodologique : idées, intérêts, institutions, temps et rôle des acteurs internationaux, régionaux et nationaux en matière de stratégie de développement économique.....	39
1. Approche théorique : le néo-institutionnalisme.....	39
1.1. Les variables néo-institutionnelles et l'innovation : idées, intérêts, institutions et temps.....	40
1.2. Définition des concepts clés de l'approche institutionnelle utilisée dans la présente étude	43

1.3. Synthèse des formes d'innovation et de changement suivant l'analyse néo-institutionnelle	49
2. Les dimensions internationales, régionales et nationales des innovations	53
2.1. Les dimensions internationales de l'innovation : les IFI	53
2.1.1. L'innovation à travers la diffusion d'un modèle par imposition unilatérale ...	53
2.1.2. L'innovation à travers l'apprentissage et l'adaptation (ajustement) des PAS.	55
2.1.3. L'innovation à travers la conversion	56
2.2. Les dimensions régionales de l'innovation : le NEPAD	57
2.3. Les dimensions nationales de l'innovation	59
4. Modèle de causalité	65
4.1. Variable indépendante 1 : les idées	65
4.2. Variable indépendante 2 : les intérêts	67
4.3. Variable indépendante 3 : le temps ou le contexte institutionnel	68
5. Démarche de recherche	70
6. Présentation et justification de cas illustratifs de nos thèses et représentatifs des trajectoires africaines en terme de critères pertinents pour cette analyse	74

Chapitre 3 : Temps, contexte historique et innovation en matière de stratégie de développement en Afrique	81
1. Temps, contexte historique et changement politique	82
2. Contexte temporel et innovations politiques en Afrique : observations empiriques	84
2.1. Bref retour sur la colonisation et son héritage économique	84
2.2. Crise du modèle postcolonial, crises internationales et ajustements structurels.	87
2.2.1. Crise interne du modèle postcolonial : causes cumulatives	88
2.2.2. Aux sources historiques des innovations des années 1980 : crises externes, déficits publics et chocs pétroliers	92
2.2.3. Ajustements structurels et retrait de l'État en Afrique : origine immédiate des ajustements	97
2.3. Adaptation des ajustements et politiques sociales : la succession de résultats mitigés et la pression des pairs comme origine cumulative	101
2.4. Crises de légitimité et adoption des DSRP, des FRPC : effets cumulatifs	108
2.5. Contexte favorable et émergence du NEPAD : effets cumulatifs	110

2.5.1. La dynamique internationale immédiate : la Déclaration du Millénaire incluant les Objectifs du millénaire pour le développement et la réponse aux besoins fondamentaux de l'Afrique	110
2.5.2. La dynamique nationale et régionale : les plans MAP et OMEGA et l'émergence du NEPAD	112
Conclusion	115

Chapitre 4 : Idées, valeurs, paradigmes et innovations politiques en Afrique. 118

1. Idées et changement politique.....	118
2. Divergence d'idées, diffusion-imposition et intrusion institutionnelle en Afrique	121
3. Divergence d'idées entre acteurs régionaux et internationaux : le <i>Plan d'action de Lagos</i> et le rapport Berg.....	124
3.1. Expliquer les causes de la crise économique de l'Afrique : responsabilités internes ou externes?	126
3.1.1. Explications de la Banque mondiale : des causes internes.....	127
3.1.2. Vision africaine : les causes externes	129
3.2. Les axes stratégiques : idées, valeurs et solutions opposées entre acteurs africains et internationaux	131
3.2.1. Agriculture et autonomie alimentaire	131
3.2.2. Les ressources humaines	133
3.2.3. Industrie et gestion des ressources naturelles	136
3.2.4. Transport et communications	141
Conclusion de la comparaison du rapport Berg et du Plan d'action de Lagos : une vision et des solutions opposées entre les acteurs africains et internationaux durant les années 1980.....	142
4. Conflit d'idées entre acteurs nationaux et internationaux : les plans nationaux et les stratégies africaines contre les programmes des institutions internationales	144
4.1. Les pays à prétention socialiste	145
4.1.1. Bénin.....	145
4.1.2. Burkina Faso.....	148
4.1.3. Mali.....	150
4.1.4. Congo.....	152

4.2. Les pays à prétention libérale et mixte	155
4.2.1. Cameroun.....	155
4.2.2. Côte d'Ivoire.....	159
4.2.3. Niger	162
4.2.4. Togo.....	165
4.2.5. Sénégal.....	168
5. Convergence d'idées et inclusion institutionnelle du NEPAD : l'aspect idéationnel de l'inclusion.....	170
Conclusion	175

Chapitre 5 : Intérêts, stratégies des acteurs et innovation politique en Afrique

.....	177
1. Les intérêts et le changement politique.....	178
2. Les idées comme constitutives des intérêts	179
3. Divergence des idées, convergence des intérêts et intrusion intentionnelle des PAS	183
4. Intérêts, ajustement idéationnel et convergence des acteurs nationaux et internationaux en matière de stratégie de développement au 21 ^e siècle	188
4.1. Les DSRP pour les pays anciennement à prétention socialiste	194
4.1.1. Bénin.....	194
4.1.2. Burkina Faso.....	200
4.1.3. Mali.....	205
4.1.4. Congo.....	208
4.2. Les DSRP pour les pays anciennement à prétention libérale ou mixte	212
4.2.1. Cameroun.....	212
4.2.2. Côte d'Ivoire.....	216
4.2.3. Togo.....	220
4.2.4. Sénégal.....	222
4.2.5. Niger	226
Conclusion : ajustement idéationnel, instrumentalisation et convergence d'intérêts entre les acteurs internationaux et nationaux.....	229

5. Convergence des intérêts, sédimentation et inclusion institutionnelles du NEPAD : l'aspect stratégique de l'inclusion	230
5.1. Inclusion, sédimentation et genèse du NEPAD.....	230
5.2. Les emprunts exogènes et l'origine du NEPAD.....	236
5.3. Conclusion : aspects stratégiques de l'inclusion et sédimentation du NEPAD	240
Conclusion	245

Chapitre 6 : Les acteurs internationaux, régionaux et nationaux dans les processus d'innovation en matière de stratégie de développement en Afrique

1. L'innovation internationale.....	247
1.1. La diffusion-imposition ou intrusion institutionnelle.....	248
1.2. L'apprentissage-adaptation.....	252
1.3. La conversion	255
2. L'innovation régionale.....	259
3. L'innovation nationale.....	264
3.1. Le retrait de l'État.....	265
3.2. L'apprentissage.....	269
3.3. Le retour de l'État.....	271

Conclusion – Renouveler l'analyse du changement en science politique : l'innovation politique et institutionnelle à la lumière des stratégies de développement en Afrique

1. Aux niveaux empirique et pratique	275
1.1. Meilleure compréhension des processus d'émergence des stratégies de développement économique en Afrique.....	277
1.2. Meilleure compréhension de la relation entre les acteurs internationaux, régionaux et nationaux en Afrique	280
2. Aux niveaux théorique, méthodologique et épistémologique	281

BIBLIOGRAPHIE	289
----------------------------	-----

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Variables liées à la diffusion-imposition et intrusion dans les années 1980	54
Tableau 2 :	Variables liées à l'apprentissage-adaptation dans les années 1990	55
Tableau 3 :	Variables liées à la conversion dans les années 2000	56
Tableau 4 :	Variables liées à la sédimentation dans les années 2000	58
Tableau 5 :	Synthèse des variables des dimensions nationales de l'innovation	60
Tableau 6 :	Caractéristiques des variables indépendantes : les idées	67
Tableau 7 :	Caractéristiques des variables indépendantes : les intérêts	68
Tableau 8 :	Caractéristiques des variables indépendantes : le temps ou contexte	69
Tableau 9 :	Classification des pays africains en fonction des ressources et de la localisation	76
Tableau 10 :	Classification de notre échantillon en fonction des ressources et de la localisation	77
Tableau 11 :	Classification des pays par rapport à l'orientation économique avant les PAS	78
Tableau 12 :	Conditionnalités du Consensus de Washington	98
Tableau 13 :	Approche de l'UNICEF	108
Tableau 14 :	Les Objectifs du Millénaire pour le développement et leurs cibles	111
Tableau 15 :	Dix domaines prioritaires du NEPAD	114
Tableau 16 :	Intérêts, adoption des DSRP et augmentation des ressources financières des États par l'allègement de la dette	193
Tableau 17 :	Comparaison du rôle de l'État dans la sphère économique en Afrique post-indépendante	268

LISTE DES FIGURES

Figure 1 :	Idées, intérêts, institutions et trajectoires d'innovation	50
Figure 2 :	Relation verticale entre les IFI et les États	54
Figure 3 :	Relation verticale bilatérale entre les IFI et les États durant l'adaptation	55
Figure 4 :	Relation horizontale asymétrique entre les IFI et les États après la conversion	57
Figure 5 :	Relation horizontale entre les institutions régionales et les États durant la sédimentation	58
Figure 6 :	La dimension nationale de l'innovation	59
Figure 7 :	Synthèse des processus d'innovation	61

LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS

AGIP	Azienda Generale Italiana Petroli
APD	Aide publique au développement
ARC	Assurance et réassurance du Congo
BAD	Banque africaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale
CÉRIUM	Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal
CIA	Central Intelligence Agency (États-Unis)
CNDLP	Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté
CNLP	Commission nationale de lutte contre la pauvreté
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
COGEMA	Compagnie générale des matières nucléaires (France)
CONOCO	Continental Oil Company (États-Unis)
CSRP	Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté
DCPE	Document cadre de politique économique
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ELF	Essence et lubrifiant de France
ELF-ERAP	Essence et lubrifiant de France - Entreprise de recherches et d'activités pétrolières
ERAP	Entreprise de recherches et d'activités pétrolières (Congo)
FAO	Fonds alimentaire mondial
FASR	Facilité pour l'ajustement structural renforcé
FMI	Fonds monétaire international
G8	États-Unis, France, Angleterre, Canada, Allemagne, Italie, Russie, Japon.
IBW	Institutions de Bretton Woods
IDA	Association internationale de développement
IFI	Institutions financières internationales
IMF	International Monetary Funds
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
MAP	Millenium Partnership for Africa Recovery Program

NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et des télécommunications
OBECI	Office béninois de cinéma
OCB	Office congolais des bois
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OED	Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale.
OI	Organisations internationales
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONAREM	Office national des ressources minières
ONUDI	l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OPVN	Office des produits vivriers du Niger
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAL	Plan d'action de Lagos
PAS	Programme d'ajustement structurel
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPTE	Pays pauvres et très endettés
PRD	Pôle de recherche sur le développement (Canada)
RAP	Régie autonome des pétroles (Congo)
RCA	République centrafricaine
RCI	République de Côte d'Ivoire
RDC	République démocratique du Congo
RNB	Revenu national brut
RNPC	Régie nationale de la palmeraie du Congo
SERIC	Société d'Études et de Réalisation pour l'Industrie Caféière et Cacaoyère (Côte d'Ivoire)
SFI	Société financière internationale
SNDE	Société nationale de distribution d'eau
SODERA	Société de développement des ressources animales (Bénin)
SONACOP	Société nationale de commercialisation des produits pétroliers (Bénin)
SONAFEL	Société nationale des fruits et légumes (Bénin)
SONAPECHE	Société nationale d'armement et de pêche (Bénin)

SONARA	Société nigérienne de commercialisation de l'arachide
SRCP	Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté
UA	Union africaine
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
URANIGER	Office de recherche, d'exploitation et de commercialisation de l'Uranium (Niger)
US-RDA	Union soudanaise pour le rassemblement démocratique africain (Mali)

Introduction : Le changement politique et institutionnel en Afrique : une analyse des innovations en matière de stratégie de développement économique depuis les indépendances

Depuis l'émergence des États africains¹ indépendants, de nombreuses stratégies de développement y ont été appliquées (Austin 2000; Ndulu et al. 2008; Heilbrunn 2009). Les pays africains sont d'abord passés de stratégies axées sur l'État comme acteur principal du développement à l'adoption d'une stratégie d'intégration économique régionale, le Plan d'action de Lagos de l'Organisation de l'unité africaine en 1980 (OUA 1980). Ce projet de développement socioéconomique autocentré est survenu au début de la période de désengagement progressif des États de l'arène économique et sociale orchestré par les institutions financières internationales (Toye 1995; van de Walle 2001; Sindzingre 2009).

Le retrait graduel de l'État durant les années 1980 entrepris ensuite a eu pour finalité initiale la résorption des déséquilibres macroéconomiques et structurels par la réorganisation et la réduction du rôle des institutions publiques – administration et entreprises publiques – dans la sphère économique et sociale (Banque mondiale 1987; 1994; Toye 1995; van de Walle 2001; Moss 2007).

Au début des années 1990, les stratégies de développement ont connu de nouveaux changements. Cette phase est marquée par une continuité du désengagement de l'État par le biais des réformes administratives, structurelles et sectorielles. Cependant, la réduction de son rôle sur le plan économique s'accompagne de mesures de protection sociale ignorées auparavant (Cling, Roubaud et Razafindrakoto 2002).

¹ Lorsque nous parlons d'Afrique dans cette thèse, il s'agit de l'Afrique subsaharienne et des 48 pays qui la composent.

Durant les années 2000, plusieurs gouvernements élaborent des *Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté* (DSRP), y compris un ensemble de politiques, d'institutions et de programmes aussi bien économiques que sociaux, dont le but est d'assurer le développement par la croissance économique et la réduction de la pauvreté (FMI 2005; Burkina Faso, ministère de l'Économie et des Finances 2000; Bénin, Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté 2002; Cameroun, Gouvernement 2003; Congo, Commission nationale de lutte contre la pauvreté 2007; Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008; Mali, Gouvernement 2002; Niger, Gouvernement 2002; Sénégal, Gouvernement 2002; Togo, Gouvernement 2008). Ces stratégies marquent un retour à un rôle plus important des institutions publiques dans la promotion du développement économique et surtout social.

En 2001, l'émergence du *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* marque également le retour à l'adoption de stratégies continentales de développement (NEPAD 2001). Le NEPAD est un programme régional qui a pour objectif d'intégrer l'Afrique « de manière gagnante » dans la mondialisation, de participer à son développement politique et économique et d'éradiquer la pauvreté. Par l'intermédiaire de ce projet, les États semblent céder ou, du moins, partager avec le NEPAD le rôle d'élaboration et de mise en œuvre des stratégies de développement. Les présidents africains initiateurs du NEPAD considèrent que c'est un projet endogène, une stratégie de développement d'un genre totalement nouveau (NEPAD 2001).

Cette affirmation de stratégies « novatrices » par les acteurs du développement n'est pas nouvelle. Les dirigeants africains ont tenu un langage similaire lors de

l'émergence du Plan d'action de Lagos de l'OUA pour le développement de l'Afrique (1980). Cette initiative partageait certains objectifs de développement que l'on retrouve dans le document du NEPAD de 2001, particulièrement celui de l'intégration économique de l'Afrique aux niveaux continental et mondial. La Banque mondiale et certains acteurs internationaux de développement ont également fait référence à l'innovation lors de l'adoption du Plan Berg (Berg et Whitaker 1990) et des programmes d'ajustement structurel dans les années 1980 par plusieurs pays africains. Il en a été de même pour les DSRP à la fin des années 1990 (Cling, Roubaud et Razafindrakoto 2002).

On constate donc que les acteurs du développement, qu'ils soient africains ou internationaux, ont régulièrement parlé d'innovation en matière de stratégie de développement pour répondre aux mêmes problèmes.

Il est important de préciser à ce stade que si les dirigeants, les activistes et plusieurs auteurs (Cornia, Joly et Stewart 1987; G8 2002; L'Écuyer 2002; Nkoyokm 2002) parlent d'innovation pour désigner un changement du contenu des stratégies de développement, la présente analyse en propose une définition élargie. Ici, l'innovation en stratégie de développement ne se limite pas à un simple changement de contenu d'une politique de développement. Elle se rapporte surtout à la forme d'émergence et de transformation de ces changements de contenu, qu'ils soient limités ou radicaux (Thelen 2000; 2003; 2004; Pierson 2000; 2004; Apter 1987; Alston, Eggertsson et North 1996; Collier et Collier 1991). La conception avancée ici s'inscrit ainsi dans la perspective d'innovation institutionnelle avancée par Eric Schickler (2001), qui analyse l'innovation

institutionnelle au sein du congrès américain². Il est le premier à conceptualiser l'idée de sédimentation reprise plus tard par Kathleen Thelen en considérant que : « Congressional development is disjointed in that members incrementally add new institutional mechanisms without dismantling preexisting institutions and without rationalizing the structure as a whole » (Schickler 2001, 17-18).

Cette thèse conçoit l'innovation, à sa suite, se focalisant sur le processus et pas seulement le contenu. De plus, les innovations n'impliquent pas nécessairement un changement immédiat et radical des institutions précédentes. Elles se font également par un ajout de nouvelles institutions et politiques qui, elles, peuvent impliquer de grands changements ou des innovations de plus grande nature. Schickler développe ainsi le concept de sédimentation, auquel Thelen (2003) rajoute celui de conversion institutionnelle pour expliquer les innovations dans un contexte structuré. Nous reprenons ces notions qui sont complétées par la construction d'abstractions intellectuelles permettant de mieux saisir la réalité empirique dans une perspective épistémologique et ontologique mieux définie. Il s'agit des concepts d'intrusion et d'inclusion institutionnelles qui rendent compte de la relation entre les aspects idéationnels, stratégiques et structurels des innovations observées³.

Il convient cependant de noter que Schickler utilise le concept d'innovation institutionnelle comme un synonyme du changement institutionnel. Par exemple, il affirme : « Any institutional change that promotes one interest is likely to affect other interests that some members find important » (Schickler 2001, 12). Peu après, il utilise le

²L'ouvrage de Schickler (2001) est très pertinent pour les chercheurs qui s'intéressent à la question de l'innovation institutionnelle et politique. Au-delà des questions de contenu, il focalise particulièrement son analyse sur le processus d'émergence de ces innovations, perspective à laquelle nous souscrivons.

³ Ces concepts sont présentés de manière exhaustive aux chapitres 2, 4 et 5, ainsi que dans la conclusion de la présente thèse.

terme *innovation* à la place de *changement* en confirmant que : « The ‘unintended effects’ of an institutional innovation often derive not from the failure of members seeking a single goal to anticipate the consequences of their actions, but rather from the tensions among the multiple interests that produce the change in question. » (Schickler 2001, 13)

Pour expliquer l’innovation ou le changement institutionnel, l’auteur se base sur les quatre postulats qui traduisent sa conception de l’innovation :

Claim 1: Multiple collective interests typically shape each important change in congressional institutions (12). Claim 2: Entrepreneurial members build support for reform by framing proposals that appeal to groups motivated by different interests (14). Claim 3: Congressional institutions typically develop through an accumulation of innovations that are inspired by competing motives, which engenders a tense layering of new arrangements on top of preexisting structures (15). Claim 4: Adoption of a series of changes intended to promote one type of interest typically will provoke contradictory changes that promote competing interest (16). (Schickler 2001, 12-16)

Le concept d’innovation politique ou institutionnelle utilisé dans la présente thèse s’inspire donc de la conception de Schickler, particulièrement en ce qui a trait au processus de changement, bien qu’elle n’ignore pas la question de contenu.

La question de l’innovation, particulièrement en termes de contenu, est restée au cœur des actions politiques durant le dernier quart du 20^e siècle pendant lequel des mesures ont été mises en œuvre pour favoriser la croissance et le développement économique de l’Afrique avec des résultats toujours mitigés⁴. Les auteurs se sont surtout interrogés d’une manière normative dans la mesure où, s’ils parlaient d’innovation, c’était surtout par rapport à la probabilité de succès ou d’échec des stratégies de

⁴Parmi les mesures qui ont été mises en œuvre, on compte les programmes d’ajustement structurel, l’adaptation de ces derniers par l’ajout de nouvelles politiques, les documents stratégiques de réduction de la pauvreté, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l’Afrique. Plusieurs auteurs en analysent les différentes phases (Cling et al. 2002; Latouche 1998; Ela 1998; Banque Mondiale 2000; Kabou 1991; Guichaoua et Goussault 1993).

développement proposées ou analysées. Il s'agissait également d'attirer l'attention sur la nécessité de soutenir ou de rejeter les solutions proposées. Le fait que la question ait presque toujours été abordée dans un sens normatif suscite des interrogations : Les différentes stratégies présentées plus haut peuvent-elles être considérées comme des innovations politiques, non pas en fonction de leur contenu ou de leur réussite (perspective normative), mais en tant que nouvelles formes d'émergence des stratégies de développement en Afrique (intérêt pour les processus) ? Quels sont les principaux facteurs qui peuvent permettre de classer, d'expliquer et de qualifier les phénomènes observés comme des innovations ? Est-il possible d'établir une relation entre la forme d'émergence des stratégies observées, leur contenu et la mise en œuvre de ces dernières ?

Avant de proposer les avenues de réponses à ces questions, il convient de noter la pertinence de ces questionnements. En effet, March considère que :

La plupart des changements dans les organisations ne résultent ni de processus ou de force extraordinaires, ni d'une imagination, d'une obstination ou d'une aptitude hors du commun, mais de processus routiniers, relativement stables, reliant l'organisation à son environnement. (March 1981, 89)

Peter Hall pour sa part inclut la dimension idéationnelle au changement. Il identifie trois niveaux de changements : l'adaptation de l'usage des instruments, le remplacement des instruments et le changement paradigmatique intégrant le changement de la conception du problème et des solutions. Le changement paradigmatique est le plus radical et s'effectue de manière intentionnelle après un processus d'apprentissage et de rapport de force :

The movement from one paradigm to another that characterizes third order change is likely to involve the accumulation of anomalies experimentation with new forms of policy, and policy failures that precipitate a shift in the locus of authority over policy and initiate a wider contest competing paradigms [...] It

will end only when the supporters of a new paradigm secure positions of authority over policymaking and are able to rearrange the organization and standard operating procedures of policy process so as to institutionalize a new paradigm. (Hall 1993, 280-281)

Le chapitre 2 développe en profondeur l'apport des concepts de Hall pour l'explication des innovations en matière de stratégie de développement économique. En soulignant son apport dès ce paragraphe, l'objectif est d'insister sur le fait que ce projet n'est pas le seul à s'intéresser aux processus d'innovation et de changement politique, sur la courte, moyenne et longue durée, processus qui ne sauraient se limiter à un simple changement de contenu ou qui ne sauraient être confondus à une amélioration de l'efficacité des politiques issues du changement⁵.

Pour répondre aux interrogations posées plus haut, le présent travail entend démontrer que, derrière l'apparente continuité observée dans les stratégies de développement sur le plan normatif (puisque les problèmes africains persistent), il y a innovation sur le plan processuel. Nous proposons d'expliquer cette innovation par le biais de quatre variables : les idées, les intérêts, les institutions et le temps. En fonction de l'articulation entre ces variables indépendantes, il est possible d'expliquer et d'établir une distinction entre les innovations internationales, régionales et nationales. L'idée ici est, plutôt que de choisir une variable de départ pour une explication mono-causale, de s'inspirer des travaux de Paul Pierson (1993; 1994; 2000; 2000; 2003; 2004) en situant les stratégies de développement dans le temps afin de distinguer et expliquer la variété des origines et processus des innovations observées en matière de stratégie de développement en Afrique. En effet, selon Pierson (2004, 6), il s'agit non seulement de montrer que le temps compte, mais aussi d'expliquer quand, où, comment et pourquoi.

⁵ Hall (1993, 293) précise également qu'un changement ne signifie pas nécessaire une amélioration de l'efficacité.

Les concepts proposés par Pierson et d'autres auteurs sont également passés en revue dans la section théorique et méthodologique. Le présent travail pose les mêmes questions en ajoutant à la variable temporelle trois autres variables explicatives. Il cherche à savoir si, quand, où, comment et pourquoi les idées, les intérêts et les institutions comptent pour l'explication des processus d'innovation en stratégie de développement économique en Afrique. Pour chacune des innovations identifiées, le rôle des variables indépendantes sera spécifié. Ces variables n'étant pas désincarnées, elles seront étudiées à la fois en rapport avec les acteurs qui les portent (nationaux, régionaux et internationaux, voir chapitre 2) et sur la base de cas (pays) illustratifs. En effet, si les thèses proposées ici ont vocation à s'appliquer à l'Afrique subsaharienne en général, neuf cas ont été sélectionnés à titre illustratif afin d'incarner nos variables. Le choix de ces cas est motivé par la volonté de tester systématiquement ce modèle aux pays d'Afrique francophone anciennement colonisés par la France. Un agenda de recherche est ainsi proposé pour que le modèle soit également systématiquement testé pour les pays anglophones, lusophones et francophones (anciennement colonisés par la Belgique)⁶. La construction et la justification de cet échantillon sont développées au chapitre 2 réservé aux aspects théoriques et méthodologiques.

Il convient néanmoins de noter que ces pays représentent la variété des critères analytiques pertinents retenus pour cette analyse. L'orientation de la politique économique permet de distinguer deux principales trajectoires initiales, même si l'on aboutira à une homogénéisation relative de ces dernières au fil du temps: les pays dont

⁶ Le modèle présenté dans cette thèse a été testé avec succès par l'auteur pour les pays comme l'Angola et le Mozambique (pays lusophones), le Burundi et la République démocratique du Congo (pays francophones anciennement colonisés par la Belgique) et enfin le Ghana et le Nigéria (pays anglophones). Les recherches en cours feront l'objet d'une publication.

l'économie est anciennement à prétention socialiste et non orientés vers le marché (Bénin, Burkina Faso, Mali, Congo) et les pays dont l'économie est anciennement à prétention libérale ou mixte et orientés vers le marché (Cameroun, Côte d'Ivoire, Niger, Togo, Sénégal). D'autres critères permettent de s'assurer de la représentativité de notre échantillon par rapport aux caractéristiques des pays d'Afrique francophone: pays à revenus intermédiaires ou moyen, à bas ou faible revenus, producteurs de pétrole, non-producteurs de pétrole, enclavés et pauvres en ressources naturelles, enclavés et riches en ressources naturelles, côtiers et pauvres en ressources naturelles, côtiers et riches en ressources⁷. Enfin, les pays ont pour caractéristiques communes d'être anciennement colonisés par la France et membres de la zone franc CFA⁸.

Les neuf pays retenus sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Togo et le Sénégal. Si les cas illustratifs sont présentés dès la revue de la littérature du chapitre 1, le véritable intérêt illustratif de ces cas s'applique pour l'essentiel aux chapitres 4 et 5 réservés aux variables idéationnelles et stratégiques et, dans une moindre mesure, au chapitre 3 consacré à la variable temporelle. Ces exemples empiriques apportent une consistance substantielle aux abstractions conceptuelles et aux thèses soutenues ici.

Le premier chapitre du présent travail propose une revue de la littérature sur les stratégies de développement en Afrique en s'intéressant particulièrement à la question du

⁷ Les variables liées aux pays côtiers et enclavés s'inspirent de la classification de Ndulu et al. (2008).

⁸ La zone franc CFA comporte les pays d'Afrique francophone bénéficiant de la garantie de la convertibilité du franc CFA par le Trésor public français (arrimage à l'euro depuis son entrée en vigueur). Puisque les réserves de change sont centralisées au Trésor public français et que les relations monétaires et économiques entre la France et les pays de la zone franc CFA sont privilégiées, la France a souvent cherché à influencer la nature et la séquence de certaines mesures préconisées par les IFI aux pays africains, incluant les PAS et la dévaluation du franc CFA en 1994 (Azam 1997). Cette thèse s'intéresse néanmoins essentiellement au rôle des acteurs internationaux comme le FMI et la BM et moins à celui des pays comme la France.

changement. Le chapitre 2 développe le cadre théorique et la méthodologie utilisés pour la présente démonstration. Il définit ainsi les contours des variables idées, intérêts, institutions et temps pour l'explication du changement sous l'angle de l'innovation politique et institutionnelle, et procède à une clarification des concepts utilisés ainsi que des hypothèses et des méthodes de démonstration de ces dernières.

Le troisième chapitre explore le rôle de la dimension temporelle pour l'explication de l'innovation, tandis le chapitre 4 se concentre essentiellement sur l'apport des idées dans l'explication des phénomènes observés en Afrique. Le chapitre 5 aborde les questions des intérêts et des institutions, notamment la convergence et la divergence des intérêts et des stratégies des acteurs nationaux, régionaux et internationaux suivant les périodes et les enjeux liés aux stratégies de développement économique.

Le sixième chapitre propose une synthèse des résultats tirés de cette étude de l'innovation en matière de stratégie de développement en Afrique. À ce titre, il identifie les idées, les intérêts, les institutions et les contextes temporels, expliquant chacune des innovations en spécifiant le rôle joué par les acteurs nationaux, régionaux et internationaux. Le test empirique des hypothèses suivant le modèle théorique et méthodologique permet d'apporter des ajustements aux théories et aux concepts existants et de proposer des outils plus précis pour l'analyse du changement et, notamment, de l'innovation politique et institutionnelle.

En conclusion, nous soulignons l'apport de la présente thèse à l'avancement des connaissances sur les questions de changement et notamment d'innovation politique et institutionnelle en Afrique en particulier et en science politique en général, suivant une

perspective œcuménique incluant les champs de l'administration et des politiques publiques, la politique comparée et les relations internationales.

Chapitre 1 : L'innovation en matière de stratégie de développement économique en Afrique : revue de la littérature et clarification conceptuelle

Plusieurs auteurs ont abordé la question des stratégies de développement en Afrique. Cependant, ils sont peu nombreux à avoir interrogé directement la question de l'innovation. Quelques-uns ont néanmoins tenté indirectement de répondre à ces questions (Hope 2002; de Waal 2002; Chabal 2002; Kabou 1991; Cling et al 2002; Amuwo 2002; Loxley 2003), la plupart proposant des études normatives⁹. Cette partie passe en revue ces études en les classant en fonction de leur perspective analytique tout en questionnant leur capacité à expliquer l'innovation en matière de stratégie de développement en Afrique.

1. Les perspectives d'analyses des stratégies de développement en Afrique

Les stratégies de développement adoptées en Afrique depuis 1980 ont donné lieu à de nombreuses analyses. En fonction du cadre d'étude, ces dernières peuvent être classées sous deux principales perspectives. Il y a d'un côté les perspectives politico technocratiques et libérales (Banque mondiale 1979; 1980; 1981; UNICEF [Cornia et al.] 1987) qui, inspirées des théories libérales du développement, mettent en avant la nécessité de suivre les étapes de la croissance (Rostow 1963), de la bonne gouvernance (Chang 2002), du libre marché (Smith 1976 [1776]) et de la spécialisation suivant les avantages comparatifs (Ricardo 1977 [1817]).

Il y a par ailleurs les perspectives militantes (Loxley 2003) qui, inspirées des théories néo-marxistes, mettent en avant l'échange inégal (Emmanuel 1972), les critiques de l'impérialisme et de la domination des multinationales (Frank 1970; Amin 1976), la

⁹ Car assez souvent évaluatives, prospectives et prescriptives.

domination de la périphérie par le centre (Perroux 1961) et les théories de la dépendance des pays en développement (Cardoso 1978).

Les points communs entre plusieurs de ces études sont leurs aspects normatifs, prescriptifs, prospectifs et faiblement heuristiques dans l'aptitude à expliquer l'innovation en tant que processus d'émergence et de mise en œuvre des stratégies de développement en Afrique, même si elles peuvent rendre compte de la question de l'innovation en matière de contenu.

La présentation rigoureuse de ces perspectives exige d'analyser leurs fondements et d'identifier leurs principales limites. Cette revue de la littérature est organisée à partir des trois principaux « moments politiques » qui ont marqué les stratégies de développement au cours du dernier quart du 20^e siècle en Afrique. Il s'agit notamment de la période de tentative de retrait de l'État durant les années 1980 à travers l'ajustement structurel, de la poursuite du retrait de l'État accompagnée d'interventionnisme des années 1990 et enfin de la période d'émergence et de développement du NEPAD et des nouvelles stratégies internationales dans les années 2000.

2. Des années 1960 aux années 1970 : politiques axées sur l'État comme acteur principal du développement

Il apparaît important de situer le rôle central de l'État en Afrique dans les années 1960 et 1970 comme le résultat de l'héritage laissé par la configuration institutionnelle de l'État colonial (Heilbrunn 2009). À cela, s'est ajouté le contexte international keynésien favorable à l'État providence et développementaliste (Ndulu 2008).

En effet, après les indépendances dans les années 1960, les économies africaines sont caractérisées par un modèle néocolonial de croissance (Hopkins 1973; Grellet 1982; Hameso 2000). Ces dernières se distinguent par une structure orientée vers l'exportation de produits primaires (Grellet 1982, 12), « la prépondérance des secteurs primaires et tertiaires et l'absence de véritable industrialisation; l'absence de relations intersectorielles; la dépendance extérieure; de forts taux de croissance démographique » (Grellet 1982, 13), la faiblesse du taux d'investissement (Grellet 1982, 19), le contrôle par l'État des secteurs industriels stratégiques ou non rentables (Grellet 1982, 85), le monopole de l'État dans la quasi-totalité des industries pour certains pays. L'État « contrôlait l'essentiel des investissements, régula l'économie par un système de prix administrés et mettait en place des instruments de politique macroéconomique keynésiens » (Hugon 2006, 19). L'ampleur de ces politiques variait selon que les pays soient à prétention socialiste (Bénin, Burkina Faso, Mali, Congo) ou à prétention libérale (Cameroun, Côte d'Ivoire, Sénégal, Niger, Togo). Bien que les États fussent interventionnistes dans les deux cas, les États à prétention socialiste contrôlaient leurs économies plus que ceux à prétention libérale davantage ouverts au marché (Ndulu et al. 2008). Cependant, l'État va commencer à se désengager de l'économie à partir des années 1980.

3. Les années 1980 : début des politiques axées sur le retrait de l'État

John Toye (1995) considère que l'origine des politiques axées sur le retrait de l'État se situe dans la réponse internationale¹⁰ à l'incapacité des États africains à accéder aux capitaux privés en situation de crise. En effet, un certain nombre de facteurs, soit la lenteur des décaissements traditionnels, l'absence d'un besoin de projets et la nécessité des financements, la difficulté d'une prévision de projets viables, la détérioration de la situation des paiements et la recherche de l'amélioration de l'efficacité des programmes anti-pauvreté vont faire adopter les ajustements, base de la politique de retrait de l'État. L'analyse de Toye est intéressante dans le sens où elle identifie les problèmes dont la recherche de solutions est à l'origine des politiques de retrait de l'État. Elle est cependant limitée. En effet, si l'auteur est capable d'identifier les aspects novateurs dans le contenu des stratégies de retrait de l'État, il est moins habile quand il s'agit d'expliquer le mécanisme d'émergence de l'innovation en lui-même. La Banque mondiale s'inscrit dans la même lignée que lui.

Ainsi, l'innovation en matière de stratégie de développement en Afrique dans les années 1980 réside selon la Banque mondiale dans l'adoption des programmes d'ajustement structurel (PAS)¹¹. La plupart des pays africains ont rapidement adopté les PAS en signant des accords avec la Banque mondiale. Il s'agit à titre illustratif du Sénégal en 1981, de la Côte d'Ivoire en 1982, du Togo en 1983, du Niger en 1985, du Congo en 1986, du Bénin en 1989, du Cameroun en 1989, du Mali en 1991 et du Burkina

¹⁰ Du Fonds monétaire international et de la Banque Mondiale.

¹¹ Les programmes d'ajustement structurel sont des mesures de financement assorties de conditions générales sur l'économie dans un sens de retrait de l'État avec pour objectifs la réduction du déficit budgétaire, la restauration de l'équilibre macroéconomique et la croissance durable. Lire Elsa Assidon (2002 [1992]).

Faso 1991¹². En qualité de l'un des principaux concepteurs des PAS, la Banque mondiale se garde bien d'expliquer le mécanisme par lequel ces programmes ont été adoptés dans les pays africains. Elle se limite à situer l'innovation dans le contenu des PAS et dans les résultats que ces derniers ont produits. Les stratégies de développement axées sur l'ajustement structurel constituent une innovation qui a connu un grand succès. Elle mentionne ainsi que :

Les recettes d'exportations ont diminué, mais essentiellement du fait de la baisse des prix du pétrole, laquelle a aidé les pays importateurs du pétrole. Malgré de récentes baisses, les termes de l'échange de l'Afrique restent supérieurs de 15 pour cent par rapport à leur niveau du début des années 70 car les prix de ses exportations ont moins baissé que ceux d'autres pays. La part des apports mondiaux d'APD reçue par l'Afrique subsaharienne a en outre doublé. Mais les exportations n'ont pas progressé tandis que la dette continue d'augmenter. Et le ratio du service de la dette de l'Afrique est près du double de ce qu'il pourrait être. Les apports nets de capitaux non concessionnels ont fortement diminué entre 1981 et 1985, mais ont repris depuis. Les versements nets d'APD ont continué d'augmenter. La baisse des taux de change reflète les améliorations apportées aux politiques économiques. La production agricole augmente plus vite que la population pour la première fois depuis 1970. Et la croissance du PIB, bien qu'encore inférieure à celle d'autres pays en développement, a commencé à s'accélérer. (Banque mondiale 1989, 1-3)

L'analyse se situe donc dans un cadre plus politique et normatif qu'heuristique. Plutôt que d'expliquer le mécanisme d'innovation en lui-même, l'objectif serait de justifier l'importance de son contenu et de légitimer la politique de la BM dans un contexte où elle était très contestée, mais durant lequel elle souhaitait poursuivre les PAS. Plusieurs agences comme l'UNICEF ou le PNUD ne sont pas du même avis.

En effet, des fonctionnaires de l'UNICEF (Cornia, Andrea, Joly et Stewart 1987; Cornia, Andrea et Hoeven 1992) et du PNUD (1992) ont également une vision de l'innovation axée sur le contenu des stratégies de développement plutôt que sur leur

¹² La date correspond à la première année de mise en œuvre des PAS.

émergence. Malgré leur appartenance au système des Nations Unies comme la Banque mondiale, ils considèrent que même dans le contenu, l'ajustement tel qu'il a été conçu, c'est-à-dire non accompagné de mesures sociales, ne représente qu'une innovation limitée au vu des objectifs poursuivis. Cela s'explique par le fait que non seulement les PAS n'ont pas réellement amélioré la situation économique, mais qu'ils ont surtout eu des conséquences néfastes sur le plan social. L'étude est normative dans la mesure où l'analyse est basée sur une conception de ce que devraient être une bonne politique innovatrice, ainsi que des prescriptions relatives aux innovations politiques qui devraient permettre un développement dans le long terme.

L'analyse de Nicolas van de Walle (2001) est la plus pertinente. Il explique l'intervention des IFI par la crise à l'origine du retrait de l'État en résumant le débat sur les facteurs internes et externes. Il affirme ainsi :

When the first crisis emerged, mainstream economists and the staffs of the World Bank and IMF largely blamed what they viewed as wrongheaded economic policies of African governments for the crisis. In particular, they blamed excessive government expenditures, overvalued exchange rates, various domestic price distortions, high levels of public ownership, and protectionism of trade policies. They therefore prescribe policy reform: the IMF's stabilization programs included measures to cut the fiscal deficit, devalue what was typically an overvalued currency, and contract the money supply. The World Bank promoted structural adjustment programs that pursued price liberalization and deregulation, trade reform, and the divestiture or liquidation of state-owned enterprises in order to improve economic incentives and promote higher investment rates. Many critics disagreed with the IMF diagnostic. African governments defended their policies and argued that it was international economic volatility—in particular the wild commodity price swings of the 1970s—that was the real cause of the crisis. (van de Walle 2001, 8-9)

Cependant, l'objectif de l'auteur est d'expliquer l'échec des économies africaines sur deux décennies (van de Walle 2001, 6). Il avance plusieurs arguments : l'émergence d'une gestion sophistiquée par les élites africaines qui leur permet de rester au pouvoir

malgré la divergence politique et idéologique avec les IFI, l'inefficacité des conditionnalités intrusives des bailleurs de fonds, la recentralisation du pouvoir des dirigeants africains, la détérioration de la capacité de l'État, le retrait du gouvernement de la sphère sociale et l'absence ou le peu d'effets de la démocratisation (van de Walle 2001, 274-276). Il explique les raisons pour lesquelles les plans d'ajustement ont été incapables de générer la croissance et de réduire la pauvreté, les impacts politiques de cette longue crise et la spécificité du cas africain. Or dans cette thèse, nous nous intéressons surtout à l'explication de l'émergence des innovations politiques. Dans cette perspective, le succès et l'échec de la mise en œuvre des politiques de développement sont considérés – non pas pour en expliquer les causes – comme des faits constituant le contexte et contribuant à expliquer les processus de changement¹³. Notre recherche se situe dans une perspective analytique différente, ce qui ne nous empêchera pas de nous inspirer de certaines idées afin de pousser la conceptualisation plus loin, notamment celle de l'intrusion des IFI.

4. Les années 1990 : ajustements des politiques axées sur le retrait de l'État

Durant les années 1990, il est possible de constater une variation de discours des principaux auteurs qui analysaient les innovations en matière de stratégie de développement en Afrique.

Principalement orientée vers les stratégies de développement axées sur l'ajustement structurel et le retrait de l'État qu'elle qualifiait d'innovatrices au début des années 1980,

¹³ À titre d'exemple, comme nous l'a mentionné le Professeur Nicolas van de Walle, le succès économique du Botswana lui a permis d'éviter l'imposition des PAS par les IFI alors que l'échec d'un pays comme le Togo ne lui a pas laissé le choix. Aussi, l'échec de la plupart des économies africaines a favorisé la bonne réception du rapport Berg et l'introduction des PAS issus du « Consensus de Washington » comme solution néolibérale de rechange au « Consensus Keynésien » marqué par un fort interventionnisme étatique.

la BM (1990) va plus sérieusement intégrer un nouveau thème à son discours, le problème de la pauvreté alarmante en Afrique dans les années 1990¹⁴.

Sans toutefois admettre les limites des innovations précédentes, elle reconnaît l'importance d'apporter un complément à ces politiques dont elle continue de défendre les fondements avec la plus ferme conviction.

La Banque mondiale perçoit elle-même l'innovation dans les années 1990 comme étant limitée. En effet, les aspects économiques de l'ajustement restent de rigueur, constituant l'élément cristallisateur de la continuité. L'innovation se situe au niveau de l'ajout par la Banque mondiale des mesures sociales (minimes) relatives à la santé, à la nutrition et à l'éducation pour lutter contre la pauvreté dans un contexte où elle remet en cause la capacité des dirigeants africains à pouvoir faire face à cette problématique. Si l'apport de l'analyse est de démontrer qu'il y a des innovations perçues comme des ajustements aux politiques précédentes, l'analyse demeure normative et prescriptive en ce sens que la Banque mondiale définit toujours ce que sont de meilleures politiques et le processus pour y parvenir. Par ailleurs, elle ne perçoit l'innovation que comme un changement de contenu des stratégies. Elle aborde moins l'aspect de l'innovation en termes de forme d'émergence des nouvelles stratégies, que le contenu de ces dernières soit une reproduction des stratégies passées ou un changement radical comme nous proposons de le faire ici. Les différents rapports de la décennie 1990 sur le développement dans le monde vont en ce sens¹⁵.

¹⁴ La thématique de la pauvreté est l'objet principal de son *Rapport sur le développement dans le monde* de l'année 1990.

¹⁵ Les thèmes vont être étroitement liés à des enjeux importants, selon la Banque Mondiale, pour réduire la pauvreté.

La publication du PNUD (1999) est proche, mais diffère de celle de la Banque mondiale. Le PNUD a été, avec l'UNICEF (Cornia et al. 1987; 1992), l'un des principaux acteurs du système des Nations Unies ayant prôné un changement des politiques adoptées durant les années 1980. Il considère que les innovations en termes d'ajustements des stratégies durant les années 1990 ont été trop limitées. Il soutient ainsi que « l'élimination de la pauvreté constitue l'un des objectifs centraux des politiques contemporaines de développement » (PNUD 1999, 1). Partant de ce constat, il produit une analyse dont l'objectif est d'orienter sa politique et de

recommander des améliorations et pratiques novatrices afin d'assurer des progrès manifestes sur le front de la lutte contre la pauvreté et surtout assister les gouvernements et les partenaires de développement au sens large en vue de la conception et de la mise en œuvre de stratégies solides et opérationnelles de lutte contre la pauvreté. (PNUD 1999, 4)

Malgré le fait que l'analyse soit fondée sur des recherches approfondies et pertinentes, elle a surtout pour mérite de présenter les limites des innovations en fonction de la vision normative du PNUD de ce que doit être l'innovation qui permet un réel succès. Elle ne conceptualise pas assez bien le processus d'émergence des innovations en matière de stratégie de développement, exercice que Patrick Guillaumont va tenter.

Guillaumont analyse la relation entre l'ajustement et la croissance économique en Afrique de l'Ouest. Contrairement aux autres auteurs, il tente d'expliquer les conditions d'émergence et de maintien de cette innovation en matière de stratégie de développement. L'élément déterminant est ainsi « la conviction politique qu'a le pays de son utilité (ajustement) » (Guillaumont 1985, 32). Cependant, il n'approfondit pas son analyse et poursuit dans une perspective plus prescriptive en considérant que l'ajustement structurel est nécessaire pour répondre aux crises à long terme et favoriser la croissance

économique. Autrement dit, l'ajustement permet la croissance dans un contexte de bonne gouvernance, facteur préalable prescrit par les analyses libérales du développement. Si l'analyse de Guillaumont reste nuancée, il n'en demeure pas moins qu'elle est normative, prescriptive et limitée pour l'explication du processus d'innovation politique. Elle ouvre cependant une brèche sur l'importance de l'intentionnalité des acteurs dans le processus d'émergence de l'innovation, variable qui sera au cœur des analyses des années 2000.

5. Les années 2000 : émergence des initiatives internationales et du NEPAD

La fin des années 1990 et le début des années 2000 constituent une période durant laquelle plusieurs innovations en matière de stratégie de développement ont vu le jour, dont le *Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté* (DSRP), le *Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté* (CSR) et la *Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance* (FRPC) du FMI et de la Banque mondiale et le *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique* (NEPAD) initié par les dirigeants africains.

La Banque mondiale publie son Rapport de 2001 sur le thème de la lutte contre la pauvreté, *Combattre la pauvreté, Opportunités, insertion et insécurité matérielle* (Banque mondiale 2000/2001). La définition du concept de pauvreté passe des dimensions monétaire, sanitaire et éducative à une dimension plus élargie. En effet selon la Banque mondiale, « la pauvreté ne signifie pas seulement un revenu ou un développement humain insuffisant, mais également la précarité et l'impossibilité de s'exprimer, d'agir et d'être représenté » (Banque mondiale 2000/2001, 14). Ainsi, la liberté et la capacité de choisir et d'agir deviennent l'élément de définition du concept. Après avoir fait le diagnostic habituel selon lequel la moitié des habitants de la planète vit en situation de pauvreté, la Banque préconise une stratégie de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie

peut être constituée de trois domaines d'action (Banque mondiale 2000/2001, 7-14) : les opportunités, l'insertion et la sécurité¹⁶. La Banque mondiale considère ainsi que ses programmes et ceux du FMI qui sont le DSRP, le CSRP et le FRPC constituent de véritables innovations en matière de stratégie de développement. Même si l'intitulé varie, les différents pays qualifiables, qu'ils fussent à prétention socialiste ou libérale, ont adopté un DSRP. C'est le cas du Bénin en 2002, du Burkina Faso en 2000, du Cameroun en 2003, de la Côte d'Ivoire en 2009, du Congo en 2007, du Mali en 2002, du Niger en 2002, du Togo en 2008, du Sénégal en 2002¹⁷.

Cette vision est d'ailleurs partagée par certains auteurs comme Jean-Pierre Cling (Cling et al. 2002, 21-52), qui considère que « le modèle économique d'ouverture économique qui constituait la base des stratégies préconisées par le Rapport de 1990 est mis en cause même si cette remise en cause a été sensiblement atténuée entre les versions provisoires et finales du Rapport » (Cling 2002, 33). Si la Banque mondiale parle

¹⁶ Le premier domaine d'action est la création d'opportunités. Il consiste à encourager les investissements privés rentables (moteur de la croissance, de l'emploi et du revenu du travail); à favoriser l'expansion sur les marchés internationaux (croissance, emploi, revenus); à développer les actifs des pauvres (humains, physiques, naturels et financiers); à remédier à l'inégalité de la répartition des actifs entre les sexes, les groupes ethniques, les races et les catégories sociales (lutter contre les inégalités sociales); à fournir des infrastructures et du savoir aux zones de pauvreté, rurales et urbaines. Sur le plan international, les pays occidentaux doivent ouvrir leurs marchés en mettant fin aux subventions et les bailleurs de fonds doivent accorder davantage de fonds financiers aux pays pratiquant la bonne politique.

Le second domaine d'action est l'insertion. Les mesures à prendre ici sont les suivantes : jeter les bases politiques et juridiques d'un développement bénéfique pour tous; instituer des administrations publiques favorisant la croissance et l'équité; promouvoir une décentralisation et un développement communautaire bénéfiques pour tous; promouvoir la parité des sexes; et abaisser les barrières sociales. Sur le plan international, il doit y avoir une participation active de la société civile et du secteur privé, avec notamment une action favorable des sociétés multinationales pour mettre fin à la marginalisation des pauvres. Les stratégies des institutions financières internationales doivent en outre être plus transparentes.

La sécurité est le troisième domaine d'action. Elle consiste à : aider les pauvres à gérer les risques par une approche modulaire; élaborer des programmes nationaux en vue de prévenir les chocs (financiers et naturels) sur le plan macroéconomique, de s'y préparer et d'y réagir; élaborer des systèmes nationaux de gestion des risques sociaux favorisant la croissance; s'attaquer aux problèmes des conflits civils; et enfin lutter contre l'épidémie de VIH/SIDA. L'action au niveau international consiste ici à limiter la volatilité économique pour les institutions financières et produire plus de biens publics globaux tels que les vaccins par les États occidentaux.

¹⁷ Nous présentons ces DSRP au chapitre 5.

principalement d'innovation en matière de contenu, elle aborde un peu plus la question du mécanisme, en évoquant la question de la liberté de choix des acteurs. Il y a donc une évolution, bien que limitée, du niveau d'analyse de la Banque. Cette limite est probablement liée à l'implication – au moins au niveau du financement – de la Banque dans le processus d'élaboration ou de mise en œuvre de ces stratégies de développement.

L'émergence et le développement du NEPAD ont également donné lieu à plusieurs analyses aussi bien des acteurs du développement que des universitaires.

Haut fonctionnaire des Nations Unies, A. Ould Abdallah adopte une position favorable à la mise en œuvre du NEPAD qu'il considère comme « un programme novateur [...] qui, par son approche et par son champ d'application, se distingue sérieusement des initiatives d'antan ». Le NEPAD représente selon lui une véritable innovation en termes de contenu. Cette vision ne s'éloigne pas trop de celle de Vijay Makhan (2002, 5-10), haut fonctionnaire de l'Union africaine. Il qualifie le NEPAD de programme opérationnel « de développement autocentré » (p. 9) de l'Union africaine dont l'objectif est d'offrir « une vision opérationnelle englobant les activités sociales, politiques et économiques » (p. 9) du continent. Cet auteur considère ici que l'innovation réside dans le cadre opérationnel proposé par les dirigeants africains. Les dirigeants du G8 s'inscrivent dans une perspective similaire. En effet, à l'issue du sommet du G8 à Kananaskis en 2002, le Plan d'action pour l'Afrique que les dirigeants du G8 proposent qualifie le NEPAD de « vision audacieuse et lucide du développement de l'Afrique » (G8 2002). Il comporte des mesures en partenariat avec les dirigeants africains dont le projet – le NEPAD – propose « une occasion historique de surmonter les obstacles au développement de l'Afrique » (G8 2002).

Plusieurs universitaires se sont également prononcés sur l'aspect novateur du NEPAD comme stratégie de développement. Kempe Ronald Hope (2002) identifie les principes libéraux contenus dans le NEPAD comme des facteurs préalables pour le renouveau de l'Afrique. Ainsi, pour devenir compétitifs à l'échelle internationale avoir une croissance économique élevée et se développer, les pays africains doivent d'abord remplir certaines conditions. Il s'agit de la bonne gouvernance, de la démocratie, de la paix, de la sécurité, de la restauration et du maintien de l'équilibre macroéconomique, de la libéralisation, de la régionalisation, des partenariats productifs aussi bien bilatéraux que multilatéraux, d'une appropriation locale du NEPAD et d'un leadership qui démontreront à la communauté internationale que les Africains peuvent déterminer leur propre destinée (Hope 2002, 396). L'auteur analyse moins les innovations du NEPAD qu'il ne prescrit les stratégies et les politiques nouvelles qui doivent être adoptées pour que l'Afrique connaisse un véritable développement.

L'analyse de l'auteur est limitée dans sa capacité à expliquer l'innovation. En effet, plutôt que d'analyser l'innovation, celui-ci étudie les conditions favorables à cette dernière dans le sens qu'il souhaite.

Tout en étant plus critique, Alex de Waal poursuit dans la même lancée. Il considère que le partenariat est fondé sur les principes de bonne gouvernance, dont les principaux aspects sont les bonnes politiques macroéconomiques et l'amélioration de la gouvernance économique et des entreprises. Malgré le manque de modestie du NEPAD, le partenariat demeure une occasion exceptionnelle et « bien orientée » pour le développement de l'Afrique. Le NEPAD constitue donc une innovation selon lui. Il identifie aussi des facteurs conditionnant le succès du NEPAD. Il s'agit notamment du

leadership, de la gestion de la pandémie du VIH/SIDA (de Waal 2002, 475), de la concordance des aspirations du NEPAD par rapport aux ressources financières, humaines et aux capacités institutionnelles de l'Afrique d'aujourd'hui (de Waal 2002, 464). Tous les auteurs ne partagent cependant pas cette vision de stratégies nouvelles, ni en ce qui concerne le contenu, ni en ce qui concerne le processus d'émergence et de développement des innovations. C'est particulièrement le cas de François L'Écuyer (2002), de *La déclaration de la société civile sur le NEPAD* (2002) et de Jacqueline Nkoyokm (2002), dont les arguments suivent.

Très sceptique, *La déclaration de la société civile sur le NEPAD* remet en cause l'initiative d'une élite minoritaire non représentative de la société civile et dont le programme s'inscrit dans la continuité des actions des institutions financières internationales (2002).

Le NEPAD constitue une continuité, tant au niveau du contenu des stratégies de développement que de leurs formes d'émergence et de développement qui a ignoré la participation de la société civile. L'analyse qui a une vocation politique est limitée en ce sens qu'elle cherche moins à expliquer les phénomènes d'innovation ou de continuité en eux-mêmes qu'à solliciter une prise en considération de leur position dans les débats sur le développement de l'Afrique.

Proche de cette vision, L'Écuyer (2002) remet en cause les fondements et le processus d'émergence du NEPAD. Les stratégies de ce dernier sont basées sur des postulats erronés des causes du sous-développement et son adoption n'a pas été réalisée suivant un processus consultatif et électoral. Il s'inscrit donc en faux contre le NEPAD en

faisant des prescriptions pour une meilleure stratégie de développement. Ni le contenu, ni le processus d'émergence du NEPAD ne sont novateurs selon lui.

Plutôt enthousiaste, Nkoyokm (2002) s'inscrit dans la lignée des auteurs dont la valeur heuristique des analyses est très limitée. Elle considère que la Nouvelle Initiative africaine est une stratégie de développement très innovante, particulièrement du fait de la volonté exceptionnelle des dirigeants africains. Elle fait également des prescriptions relatives à la stratégie du NEPAD, notamment de l'importance de la participation de la société civile qui est essentielle pour légitimer le programme. Si l'analyse de Nkoyokm est partisane, certains auteurs qui s'inscrivent dans la même veine ont adopté une démarche analytique plus rigoureuse.

En effet Kunle Amuwo (2002) insiste sur l'échange inégal et les phénomènes de domination économique imposés aux Africains depuis des siècles par les puissances du Nord. Partant de postulats identiques, John Loxley (2003) se joint à lui pour considérer que cette domination est à l'origine de l'extraversion et de la vulnérabilité des économies africaines dans le système capitaliste. Or, non seulement le NEPAD ne prend pas en considération ce facteur, mais, au contraire, il a tendance à le renforcer par la reproduction du système capitaliste, au risque de voir le continent rester sous-développé. Le NEPAD n'est donc pas une stratégie de développement nouvelle aussi bien au niveau de son contenu que de son émergence. Il est plutôt une reproduction du contenu des stratégies passées et des formes d'émergence des stratégies passées. Les auteurs de cette perspective considèrent donc implicitement une bonne stratégie de développement comme nécessairement non capitaliste et suggèrent par là même de redéfinir les stratégies

du NEPAD. Bien qu'ayant un certain apport heuristique, les auteurs sont donc normatifs et prescriptifs, ce qui diffère de la présente analyse.

Contrairement aux approches normatives et prescriptives analysées plus haut, l'approche de Patrick Chabal (2002) se caractérise par son effort de neutralité axiologique plus poussé. L'auteur n'a pas une conception normative du développement et ne cherche pas à faire des prescriptions. Il se contente plutôt d'utiliser une approche historique pour démontrer que l'adhésion des leaders africains à l'« orthodoxie démocratique », telle que proposée à leurs partenaires à travers le NEPAD, s'inscrit dans le cadre libéral qui récompense les acteurs acceptant l'idée de la bonne gouvernance. L'objectif est donc d'accroître le transfert des ressources vers l'Afrique plutôt que de rechercher un quelconque développement, quitte à innover. Le type de relation instrumentale entre l'Afrique et ses partenaires internationaux se trouve ainsi renforcé (Chabal 2002, 462). On peut dès lors être tenté de conclure que le NEPAD ne constitue pas une véritable innovation, mais plutôt une continuité de la forme de partenariats ayant toujours existé entre l'Afrique et ses bailleurs de fonds.

Cette analyse historique est très intéressante, mais incomplète. S'il s'avère qu'à travers une démarche historique l'auteur identifie et explique la reproduction des partenariats¹⁸, il n'explique cependant pas de manière exhaustive le mécanisme de changement en matière de stratégie de développement, ni les nouveautés qui peuvent être observées. Nous nous inspirerons de l'aspect historique de son étude en la complétant avec d'autres variables que nous développons plus bas.

¹⁸ En effet, les Africains s'adaptent aux demandes de leurs partenaires afin d'obtenir des gains escomptés. Cette adaptation n'implique pas la mise en œuvre de l'accord, mais un mimétisme stratégique.

6. Synthèse des critiques et originalité de la recherche

Les différentes analyses des stratégies du développement en Afrique des années 1960 à 2010 divergent, car pour certaines il y a eu des innovations radicales tandis que pour d'autres rien n'a changé. Ces analyses présentent cependant plusieurs similitudes.

La plupart abordent les questions d'innovation sous l'angle du contenu des stratégies ou des politiques qu'elles considèrent. Elles sont incapables d'expliquer l'émergence des innovations en matière de stratégie de développement. S'il fallait faire une analogie avec le débat sur la définition procédurale ou substantielle de la démocratie, il est possible de dire que la plupart des auteurs du développement se sont peu intéressés à expliquer ces stratégies au sens strictement procédural, c'est-à-dire en termes de formes et de mécanismes de production de ces stratégies. Leur définition de l'innovation en matière de stratégie de développement est essentiellement substantielle, c'est-à-dire axée sur le contenu des stratégies. De plus, ces auteurs ont une conception normative du développement assortie de prescriptions (Banque mondiale 1979; 1980; 1981; UNICEF [Cornia et al.] 1987). Ils se préoccupent de vérifier si le contenu des stratégies a changé et surtout dans quelle mesure celles-ci réussissent ou non. Leur conception substantielle de l'innovation en matière de stratégie de développement les pousse à tenter d'expliquer pourquoi une politique est condamnée à l'échec ou est susceptible de réussir, et les conditions nécessaires au succès des stratégies proposées. Ces analyses proposent également des solutions qu'elles estiment efficaces pour répondre aux défis du développement de l'Afrique. Elles sont peu nombreuses à expliquer le mécanisme d'innovation politique avec des visées principalement théoriques et heuristiques afin d'améliorer la compréhension des processus d'émergence et de structuration des

innovations en matière de stratégie de développement en Afrique. Or, toute prescription devrait découler d'une bonne compréhension du phénomène, ce qui passe par une analyse d'une forte valeur heuristique.

L'objectif principal de la présente recherche est de produire une analyse heuristique et procédurale de l'innovation en matière de stratégie de développement en Afrique, des années 1980 jusqu'à présent (2010). Le but est donc d'identifier la forme, le mécanisme et la portée de l'innovation en matière de stratégie de développement durant les trois principaux moments politiques présentés plus haut. Pour ce faire, nous poursuivons avec la démarche historique de Chabal (2002) et politique de van de Walle (2001), mais en renforçant la compréhension des mécanismes politiques par un emprunt théorique et méthodologique aux auteurs qui ont mieux conceptualisé l'explication du développement institutionnel (Pierson 2004; Thelen 2003; 2004). Notre travail va cependant au-delà de ces approches et vise à proposer une conception renouvelée et enrichie de l'explication de l'innovation en politique, tout en démontrant la complémentarité de concepts souvent considérés contradictoires par les différentes variantes des approches institutionnalistes de politiques publiques ou comparatistes. La définition des concepts clés des phénomènes que nous voulons étudier permettra de mieux justifier l'importance de cette approche théorique, qui est présentée par la suite.

7. Clarification conceptuelle : quelques définitions clés

Les principaux concepts utilisés dans ce travail sont ceux de changement politique, d'innovation politique, de stabilité politique, de développement et de stratégies de développement.

Le changement est un concept dont la définition ne fait pas l'unanimité. Guy Rocher (1992, 390) considère que le « changement social consiste plutôt en transformations observables et vérifiables sur de plus courtes périodes de temps ». Il oppose la notion de courte période (changement social en moins d'une génération) à celle de la longue période (évolution sociale sur plusieurs générations). Si la définition de Rocher circonscrit le changement social à une courte durée, celle de Talcott Parsons, qui s'articule autour de son concept d'équilibre, apparaît plus structurelle. Ce dernier le définit comme :

un point de référence fondamental pour l'analyse des processus par lesquels un système ou bien s'ajuste aux exigences qu'impose un changement dans son environnement sans subir lui-même d'importants changements de structure, ou bien ne réussit pas à s'ajuster et s'engage alors dans d'autres processus tels que des changements de structure ou sa propre dissolution en tant qu'entité systémique ou la consolidation d'une déficience qui entraînera le développement de structures secondaires (Talcott 1961, 37).

Hall, qui distingue trois ordres de changements en politique, les caractérise de la manière suivante :

First and second order change can be seen as cases of "normal policymaking," namely of a process that adjusts policy without challenging the overall terms of policy paradigm, "much like normal science." Third order change, by contrast, is likely to reflect a very different process, marked by the radical changes in the overarching terms of policy discourse associated with a "paradigm shift." (Hall 1993, 79)

Puisque la définition du changement ne fait pas l'unanimité, surtout en raison du fait qu'il existe une pluralité de formes et de niveaux de changements, chaque auteur doit prendre la précaution méthodologique de préciser sa propre conception du changement.

La définition du changement que nous retenons se rapproche de celles de Hall (1993), de Schickler (2001), de Pierson (2004) et d'Ha-Joon Chang (2002), mais nous la

simplifions afin de mieux l'adapter à l'étude des stratégies de développement. Le changement est donc un processus de transformation d'un phénomène d'une forme existante à une autre forme, qu'elle soit proche de la précédente ou radicalement différente. En matière de stratégie de développement économique, le changement peut signifier le retrait d'une politique ou d'une institution, l'adoption d'une nouvelle politique ou d'une institution, l'ajustement de politiques ou d'institutions existantes, l'adoption d'une nouvelle conception du problème ou de la solution.

Le changement peut être conçu dans sa forme idéale typique comme une innovation radicale ou changement paradigmatique (Kuhn 1983; Hall 1993). Il implique une redéfinition/réorientation « intégrale » des stratégies mises en œuvre. À son opposé, l'idéal-type de l'absence de changement est la stabilité ou l'inertie. Elle implique un maintien « intégral » des stratégies de développement appliquées auparavant. Il faut souligner que ces deux formes constituent une exagération conceptuelle dont l'utilité est de rendre compte de la forme de transformation qui prévaut. Cette dernière peut aller de l'innovation à une extrémité jusqu'à la stabilité à l'autre. Entre les deux extrêmes se trouve une multitude de formes nuancées qui permettent de rendre compte de la nature et du mécanisme d'innovation en matière de stratégie de développement en Afrique. Cette définition choisie inclut celle de Hall et de plusieurs autres auteurs. Ces formes sont analysées dans la partie théorique et méthodologique.

Le développement est un concept complexe qui mérite une attention particulière. Très critique, Gilbert Rist (1997) présente les principales périodes de l'histoire occidentale qui ont contribué à forger le concept de développement. Selon lui, le terme « développement » a été choisi pour sa respectabilité (Rist 1997, 47), du fait de son

appartenance au langage scientifique et de la tradition de pensée à connotation positive se rapportant à ce dernier, ce choix ayant des conséquences implicites et explicites. L'aspect scientifique sous-entend une analogie « trompeuse » entre le développement d'un organisme et le développement social. Les implications sont nombreuses à ce moment.

D'abord, il y a la directionalité qui suppose un sens et un but vers l'achèvement, rendant ainsi l'idée du développement positive. Ensuite vient la continuité qui amène un changement permanent suivant des étapes précises. Puis il y a la cumulativité qui signifie qu'il existe une précédence à toutes les étapes. Enfin l'irréversibilité qui implique l'impossible retour en arrière après qu'une étape ait été franchie (Rist 1997, 48-51).

Selon Rist, cette analogie est née de la tradition de pensée qui assure sa légitimité. Ainsi, de nombreux auteurs ont contribué depuis plus de 2500 ans à la formation du concept de développement. Rist les classe en plusieurs catégories selon les plus grandes influences de chaque époque. Ainsi, Aristote (384-322 av. J.-C., pour l'Antiquité) va distinguer la science qui « s'efforce de saisir l'enchaînement de causes déterminées par la nécessité » et l'histoire assimilée à un art. Contrairement au sens qui lui est attribué aujourd'hui, le terme nature – objet de la science – implique le changement suivant la logique propre à chaque être, et de manière cyclique (Rist 1997, 52-56).

Contrairement à Aristote, saint Augustin (354-430, pour le Moyen Âge) rompt avec la théorie cyclique en considérant que le retour est impossible. En plus, il fait intervenir Dieu dans l'histoire, à qui il attribue l'origine des événements particuliers de l'histoire. Il développe la philosophie de l'histoire du salut, comme obéissant à une nécessité. Sa vision de l'histoire reste linéaire et téléologique (Rist 1997, 57-61).

L'époque des Lumières va voir se développer avec les « Modernes » l'idée du progrès infini avec des auteurs comme Gottfried Leibniz (1646-1716 pour situer la période), Georges-Louis Leclerc de Buffon et Nicolas de Condorcet. Le développement est alors considéré comme étant la finalité de l'histoire (Rist 1997, 62-70).

C'est au 19^e siècle que va triompher l'évolutionnisme social, avec Jean-Baptiste Say (1767-1832 pour situer la période), Auguste Comte, Karl Marx, Lewis Morgan et Herbert Spencer, qui vont s'inspirer des théories évolutionnistes de Charles Darwin. Cela se caractérise sur le plan théorique par les étapes que doivent suivre les sociétés pour se développer. Sur le plan politique, elles rendent légitimes les politiques de la colonisation. Rist (1997, 70-75) critique cette interprétation « partielle » de Darwin.

Comme bilan de la tradition de pensée, Rist fait cinq remarques principales. D'abord, l'existence d'une continuité en ce qui concerne la nécessité et l'aspect naturel du développement, l'utilisation de la métaphore « nature » pour l'explication des institutions sociales, la proximité entre la science et le mythe qui rend la vérité « nébuleuse », l'existence d'une rupture par l'abandon de la phase de déclin et la création de valeurs communément admises. Ensuite, il insiste sur le développement comme produit du rapport de la société occidentale au passé et au futur, qu'elle cherche à faire partager par d'autres sociétés. Puis, il y a la difficulté à déterminer la part du vrai et du faux dans la croyance occidentale au développement dont le principe est lui-même ambivalent. Après, il mentionne l'impossible rattrapage et l'augmentation de l'écart entre la société occidentale et le reste du monde. Enfin, l'attention est portée sur l'importance des présupposés de la croissance qui assurent sa reproduction (Rist 1997, 70-79).

Pour Rist, non seulement le développement constitue le problème, mais il en crée également. Cela en grande partie à cause de son européocentrisme. Il tente à son tour de définir le développement comme étant

constitué d'un ensemble de pratiques parfois contradictoires en apparence qui, pour assurer la reproduction sociale, obligent à transformer et à détruire, de façon généralisée, le milieu naturel et les rapports sociaux en vue de la production croissante de marchandises (biens et services) destinées, à travers l'échange, à la demande solvable. (Rist 1997, 13)

Sa définition a le mérite de rester très générale et de s'appliquer à tous les pays, qu'ils soient occidentaux ou non. Elle est cependant ethnologique et difficile à appliquer en politiques publiques. Elle n'est donc pas opérationnelle dans le cadre de la présente thèse, dans laquelle nous nous intéressons de manière précise aux innovations en matière de stratégie de développement économique. Les notions qu'il propose sont néanmoins utiles pour une meilleure compréhension du développement. Certains auteurs abordent de manière plus précise, et pertinente dans le cadre de ce travail, la question de développement économique. Philippe Hugon considère ainsi que

Le développement économique peut se définir comme un processus de changements structurels accompagnant l'accroissement de la productivité du travail sur une longue période. Il est un processus cumulatif caractérisé par la transformation des relations sociales et des modes d'organisation, liés à l'affectation du surplus à des fins d'accumulation productive et conduisant à un accroissement de la productivité et à sa diffusion dans un espace donné. (Hugon 1989)

Cette définition note l'importance des structures ou des institutions d'un côté, et du temps de l'autre. Ces deux variables sont donc retenues pour la présente thèse.

S'inscrivant dans une perspective similaire, Rocher (1992, 543) précise que « le développement économique consiste dans l'utilisation des différents facteurs économiques en vue d'élever le revenu national, de hausser le niveau de vie général de la

population d'un pays ou d'une région et de favoriser le bien être général ». Il note cependant l'aspect plus englobant de la notion de développement, qu'il substitue à celle de modernisation en affirmant que ce concept signifie « la totalité des actions entreprises pour orienter une société vers la réalisation d'un ensemble ordonné de conditions de vies collectives et individuelles, jugées acceptables par rapport à certaines valeurs » (p. 544). Cette définition note l'importance des valeurs ou des idées, ainsi que de l'intentionnalité des acteurs et des intérêts. Ces variables sont également retenues comme indépendantes pour cette thèse. Cependant, c'est la définition de Sylvie Brunel qui est retenue dans ce travail.

Cette dernière conçoit le développement comme « un processus de croissance de la richesse et de diversification croissante des activités économiques, engendrant une maîtrise accrue par les hommes de leur propre destin comme de la nature » (Brunel 1996, 29)¹⁹. Cette définition, se rapprochant de celles de Rocher et de Hugon, a le mérite d'être claire et un peu plus opérationnelle, particulièrement si elle est appliquée aux stratégies de développement économique. Si, pour la plupart, les définitions du développement sont normatives, l'analyse politique du changement, et notamment de l'innovation en matière de stratégie de développement, peut être heuristique et non normative.

Dans l'analyse historique qu'il fait des trajectoires de développement, Chang (2003) intègre à sa conception de stratégies de développement les politiques (industrielles, commerciales et technologiques) et les institutions (système politique comme la démocratie, bureaucratie, justice, régime de droits de propriétés, fiabilité de la gouvernance corporative, lois compétitives, lois de faillite, audit, rapports financiers,

¹⁹ Nous optons pour la définition de Brunel parce qu'elle nous semble la plus opérationnelle méthodologiquement. Il faut cependant noter que d'autres auteurs ont des définitions plus complexes.

institutions financières, banque et régulation bancaire, banques centrales, institutions de finance publique, institutions de sécurité sociale et de travail) pour le développement économique. Il est vrai que la distinction qu'il fait entre politique et institutions reste assez faible : « The distinction between policies and institutions that I adopt in the book is necessarily arbitrary. In common-sense usage, we might say that institutions are more permanent arrangements while policies are more easily changeable » (Chang 2003, 9). Si Chang manque de délimitation conceptuelle claire, à l'opposé, Guillaumont et Guillaumont sont excessivement exclusifs en ce qui concerne la définition de stratégie de développement. Ils font une distinction entre les notions de modes ou de types de développement et celles de stratégies de développement :

Le mode ou type de développement se distingue de la stratégie de développement en ce sens qu'il résulte non seulement de la volonté ou des choix des pays, mais aussi des facteurs qui s'imposent à eux, disons de facteurs exogènes ou encore de l'environnement. Ainsi peut-on dire que la stratégie est le mode de développement choisi; dit autrement, ce sont les modalités volontaires du développement non liées à l'environnement. (Guillaumont et Guillaumont 1988, 5)

Ces auteurs considèrent que les stratégies de développement sont exclusivement volontaristes et inclusives des politiques mises en œuvres, des structures, des changements de structure et des résultats produits par ces changements. Cependant, ils excluent l'influence de l'environnement. Or, il est absurde de considérer que les choix stratégiques des dirigeants africains sont indépendants du contexte ou de l'environnement international, particulièrement pour des économies dont la structure est qualifiée de dépendante et extravertie (Grellet 1982).

Si la définition de Guillaumont et Guillaumont est acceptable, les éléments liés à l'environnement ou aux facteurs exogènes que les auteurs estiment être extérieurs aux

stratégies de développement sont, à la suite de Chang, intégrés dans la conception retenue du présent travail. Les stratégies de développement sont étroitement liées à l'environnement. Plutôt que d'être exclusivement volontaristes, elles sont, d'après cette analyse, mi-volontaristes, mi-structurelles. Il est à ce moment important de déterminer la part qui relève de la stratégie des acteurs et celle issue du contexte et des contraintes. D'un côté, des pays qui semblent libres de leurs choix sont souvent contraints aussi bien au niveau interne qu'externe. De l'autre, des pays qui semblent contraints ont souvent un espace décisionnel plus grand qu'il ne paraît, comme la présente thèse le démontre.

La définition des stratégies de développement choisie pour le présent travail concilie Chang (2003) et Guillaumont et Guillaumont (1988). Les stratégies de développement²⁰ renvoient à un ensemble de mesures générales – visions, politiques, institutions –, plus ou moins cohérentes, qui présentent une certaine vision officielle et globale du développement, et dont l'objectif est de structurer l'action des acteurs et d'orienter les configurations institutionnelles et les politiques publiques pour contribuer, engendrer ou accélérer le développement.

Les définitions du développement ou des stratégies de développement ci-dessus intègrent donc les notions de vision²¹ (Rocher 1992; Rist 2001; Kabou 1991), de

²⁰ Comme la définition du développement varie d'un auteur à un autre, ce qui a été illustré avec le cas de Rist (1997), de Hugon (1989) ou de Brunel (1996), la définition de stratégie de développement ne fait pas l'unité et est étroitement liée à celle du développement. C'est pour cette raison que nous allons considérer la définition littérale de la stratégie qui sera associée à la définition du développement que nous avons retenue.

²¹ Axelle Kabou (1991, 22) va jusqu'à dire que, « quand bien même l'Afrique disposerait actuellement de milliards de dollars, le développement ne s'y amorcerait quand même pas, car rien n'y a été fait depuis les indépendances pour favoriser l'émergence d'une vision nouvelle de soi et du monde extérieur ». Elle explique le sous-développement culturel de l'Afrique par un rejet culturel de la part des Africains : « L'Afrique est sous-développée et stagnante parce qu'elle rejette le développement de toutes ses forces. Le développement [...] suscite des réactions de répulsion, d'auto-défense culturelle qui expliquent que la réimplantation du concept de progrès n'ait nulle part sur le continent atteint en 1990 un seuil d'irréversibilité. » (Kabou 1991, 26)

l'intentionnalité ou des intérêts des acteurs (Rocher 1989; Chang 2003; Guillaumont et Guillaumont 1988), et des structures ou institutions (Hugon 1989; Brunel 1996; Chang 2003; Grellet 1982). Ces notions correspondent respectivement aux trois principales variables de l'approche néo-institutionnelle tant en politique comparée qu'en relations internationales. De manière plus générale, elles s'apparentent aux principales variables des approches de la politique comparée identifiées par Mark Irving Lichbach et Alan Zuckerman (2002, choix rationnel, culturaliste, structurelle), Olivier Giraud (2003, choix rationnel, culturaliste, structuro-configurative), Bertrand Badie et Guy Hermet (2001, culturelle, stratégique, formelle) et Theda Skocpol (2003, culturelle, choix rationnel, structurelle). Ces approches utilisent donc des variables telles que les idées (culture, valeur), les intérêts (choix rationnel), les institutions (structures) et le temps (histoire, intertemporalité) pour expliquer les phénomènes observés (Hall et Taylor 1997; Apter 1991; Dexter et Sharman 2001; Di Maggio 1998; Gazibo et Jenson 2004; Gazibo 2005; Garret et Weingast 1993; Hall 1997; Immergut 1998; March et Olsen 1989; Koelble 1994; Lecours 2002; Mahomey et Rueschemeyer 2003; Pierson 2004; Thelen 2003). La problématique de l'innovation politique – ici en forme d'émergence des stratégies de développement – est également au cœur de l'approche institutionnelle (Thelen 2003; 2004; Hall et Taylor 1997; Lecours 2002), de la politique comparée (Giddens 1971; Skocpol 2003) et de l'administration et des politiques publiques (Hall 1993; Pierson 1994; Schickler 2001; Kingdon 2003) et qui, de ce fait, est pertinente pour l'analyse de ce type de phénomènes.

Chapitre 2 : Cadre théorique et méthodologique : idées, intérêts, institutions, temps et rôle des acteurs internationaux, régionaux et nationaux en matière de stratégie de développement économique

La définition du concept de stratégie de développement présentée au chapitre précédent intègre les notions de visions, d'intentionnalités et d'intérêts des acteurs et des institutions situés dans un contexte temporel spécifique (Grellet 1982; Rocher 1989; Hugon 1989; Guillaumont et Guillaumont 1988; Chang 2003; Brunel 1996; Chang 2003; Rist 2001). Ces quatre notions constituent aussi les principales variables du néo-institutionnalisme qui est l'approche retenue pour la présente analyse.

1. Approche théorique : le néo-institutionnalisme

L'institutionnalisme est l'approche théorique et analytique dominante en politique comparée (Gazibo et Jenson 2003, 189) et même en science politique (Weingast dans Katznelson et Milner 2002, 660). Elle est plurielle à double titre. D'un côté il est possible de faire une distinction entre l'ancien et le nouvel institutionnalisme (Apter 1991, 493-513; Gazibo et Jenson 2004, 189-216), de l'autre le nouvel institutionnalisme est lui-même composé de trois approches particulières, les institutionnalismes historique, de choix rationnel (assimilé parfois à l'institutionnalisme économique) et sociologique (Hall et Taylor 1997).

Chacune des approches accorde un rôle prépondérant au temps, aux idées, aux intérêts ou aux institutions pour expliquer les phénomènes politiques.

Il convient de présenter le néo-institutionnalisme en accordant une attention particulière à la définition des variables et des concepts clés qui nous permettent d'expliquer l'innovation en matière de stratégie de développement en Afrique.

1.1. Les variables néo-institutionnelles et l'innovation : idées, intérêts, institutions et temps

La problématique centrale du néo-institutionnalisme est l'explication du rôle des institutions²² dans la détermination des résultats politiques, économiques et sociaux (Hall et Taylor 1997; Gazibo 2005). Deux axes de recherche privilégiés par les théoriciens néo-institutionnalistes correspondent à la problématique qui fait l'objet de la présente recherche. Le premier axe analyse le développement des institutions et des politiques publiques. Il s'intéresse à l'émergence des institutions ou des politiques, à leur maintien et à leur disparition. Il analyse les mécanismes d'innovation, de changement et de stabilité politique.

Le second axe se focalise sur la relation existant entre les institutions et les acteurs. Il recherche la manière par laquelle les institutions ou les politiques publiques structurent le comportement des acteurs et produisent des résultats donnés (Weingast 1997; 2002; Weingast et Marshall 1988; Alt et Shepsle 1998; Bates 1981; 1988; 1997; Bates et Shepsle; Greif et Levi 1998). Il s'intéresse également à la manière par laquelle les acteurs influencent les institutions pour obtenir certains résultats. Afin de résoudre ces problèmes, plusieurs concepts sont développés par les institutionnalistes.

Pour l'une ou l'autre des problématiques, les institutionnalistes utilisent quatre principales variables tantôt considérées comme dépendantes ou indépendantes pour expliquer les phénomènes observés. Il s'agit des idées (Saint-Martin 2002; Blyth 2002; Brinton et Nee 1998; Cambell 1998; Di Maggio 1998; Di Maggio et Powell 1991), des intérêts (Alt et Shepsle 1998; Bates et Shepsle 1997; Scharpf 1989; 1992; 1997), des institutions (Atkinson 1993; Béland 2002; Chang 2002; Gazibo 2005a; 2006; 2007;

²² Au sens large du terme, soit les idées, les intérêts, les normes informelles et formelles.

Bratton et van de Walle 1997) et du temps (Pierson 2004; Abbot 1983; 2001; Arthur 1994; Collier et Collier 1991). Une présentation schématique nous permettra d'aboutir à l'élaboration de notre cadre théorique.

Les auteurs qui privilégient les idées (March et Olsen 1984; 1989; Remmer 1997, Koelble, Di Maggio et Powell 1991) comme variables indépendantes expliquent le développement institutionnel par les valeurs, les facteurs culturels et cognitifs qui y sont sous-jacents. Aussi, la relation entre institutions et acteurs reflète, oriente-telle ou reproduit-elle les logiques culturelles, cognitives et sociales dominantes. Cette variable est le plus souvent utilisée par les institutionnalistes dits sociologiques et les perspectives culturelles ou des idées de l'institutionnalisme historique (Hall et Taylor 1997). Il en va autrement pour les auteurs qui privilégient les intérêts.

Les institutionnalistes qui privilégient les intérêts (North 1990; Levi 2001; Weingast 1997; 2002; Weingast et Marshall 1988; Bates 1981; 1983; 1988; 1997; Bates et Schepsle 1997; Shepsle et Weingast 1982; 1995; Shepsle 1986) ont le plus souvent une perspective épistémologique individualiste et une conception stratégique des institutions. Ils expliquent le développement institutionnel et la relation entre les institutions et les acteurs à partir des intérêts et de la stratégie des acteurs qui cherchent à maximiser leurs gains en minimisant leurs coûts. Cette variable est le plus souvent utilisée par les institutionnalistes dits du choix rationnel et la perspective calculatrice ou des intérêts de l'institutionnalisme historique (Hall et Taylor 1997).

Les institutions sont utilisées par la quasi-totalité des auteurs, mais certains insistent plus que d'autres sur leur rôle structurant dans la détermination de résultats politiques,

économiques et sociaux (Evans et al. 1985; Pierson 1993; 1994; 1996; 2000; 2004; Alexander 2001; Chang 2002; Thelen 2003)²³.

La dernière variable utilisée est le temps. Les auteurs situent l'analyse dans le temps²⁴ afin de détecter des mécanismes qui permettent d'expliquer les phénomènes observés (Collier et Collier 1991; Abbot 2001; Mahoney et Rueschemeyer 2003; Pierson 2004). Cette variable est particulièrement prisée par les institutionnalistes historiques et, dans une moindre mesure, par les institutionnalistes sociologiques.

Si plusieurs auteurs sont restés cloisonnés dans l'usage des différentes variables, on note une combinaison croissante de ces dernières dans plusieurs analyses (Hall 1989; Weinsgast 2002; Thelen 2003; Gazibo 2005). Cette combinaison accroît la valeur heuristique des analyses du fait que chacune des variables soit utilisée pour expliquer l'aspect du phénomène dont elle est le mieux capable de rendre compte.

Afin d'éviter la redondance, une présentation plus exhaustive de ces différentes variables et de la manière par laquelle elles affectent l'innovation en matière de stratégie de développement est proposée dans chacun des chapitres y afférents, notamment le chapitre 3 (le temps et le contexte sociohistorique), le chapitre 4 (les idées, valeurs et paradigmes) et le chapitre 5 (Intérêts, stratégies des acteurs et innovation politique en Afrique).

²³ En effet, si les institutionnalistes de la variante sociologique ont une interprétation plus structurante des institutions, ceux de la perspective historique ont une conception mi-structurante mi-volontaire, tandis que ceux du choix rationnel ont une vision davantage instrumentaliste.

²⁴ Ces derniers sont d'avis qu'il est important de considérer l'aspect temporel afin de mieux comprendre les variables autres que factuelles à l'origine des transformations sociales observées. Cette considération permet également de mieux expliquer l'origine ou la configuration des variables plus factuelles. Il s'agit au final de mettre en relation les origines et les explications historiques et celles contextuelles des résultats de politiques. Pierson (2004), par exemple, identifie diverses manières par lesquelles le temps permet d'avoir une meilleure acuité des processus de transformation sociale en cours; les causes cumulatives, les effets cumulatifs, les chaînes causales et, enfin, la dimension qu'il critique le plus, les courtes causes pour les effets courts, qu'il est aussi possible de qualifier d'effets immédiats. Pour bien comprendre un phénomène social, il est important de savoir à quels niveaux temporels se situent ses causes.

1.2. Définition des concepts clés de l'approche institutionnelle utilisée dans la présente étude

Le paragraphe ci-dessus nous a présenté l'influence des variables indépendantes néo-institutionnelles pour l'explication des innovations.

Plusieurs concepts développés par les néo-institutionnalistes sont également pertinents et seront fréquemment utilisés dans cette thèse pour expliquer l'innovation en matière de stratégie de développement en Afrique. Il s'agit des concepts de « situation critique », de « conjoncture favorable », de « changement paradigmatique », d'« apprentissage », de « diffusion », de « conversion », de « changement incrémental », de « dépendance au sentier ». Ces concepts seront présentés de manière très synthétique ici, avant d'être mis en relation de manière plus précise avec les phénomènes observés dans la partie réservée à la méthodologie, et dans les chapitres sur les idées et les intérêts pour les notions d'inclusion et sédimentation institutionnelles. Cette présentation permettra de construire un modèle théorique pour expliquer le processus d'innovation en matière de stratégie de développement en Afrique, des années 1980 à 2010.

Le concept de situation critique explique la conjoncture favorable ou moment opportun au changement (Collier et Collier 1991; Pierson 2004). Certains lui préfèrent le terme de « fenêtre d'opportunité » (Kingdon 2003) ou encore de crise qui implique la nécessité d'une réaction. Tout changement part donc d'un contexte plus ou moins favorable à l'émergence d'initiatives et d'institutions qui peuvent se retrouver aux deux extrémités de nos idéaux-types de l'innovation d'un côté et de continuité de l'autre. Au chapitre 3, consacré au temps, nous verrons comment les crises, tant internes qu'externes, tout comme les contextes favorables, ont constitué les situations critiques et les fenêtres

d'opportunités ayant contribué aux bifurcations et à l'émergence des PAS, du NEPAD, des DSRP et de la plupart des innovations en Afrique.

Il est intéressant d'aborder l'innovation de manière dégressive, c'est-à-dire de la forme qui semble la plus proche de l'idéal-type à celle qui s'en éloigne. La forme qui se rapproche de la plus pure innovation serait donc le changement paradigmatique (Kuhn 1962; Hall 1993; Howlett et Ramesh 1995). Elle implique un changement radical, une table rase du passé. Le changement paradigmatique se fait ainsi par une cumulation d'anomalies dont les anciens paradigmes ne réussissent plus à rendre compte, une phase d'exploration et d'ajustement (Kuhn 1962, 83). Si l'ajustement constitue une phase de reconnaissance des limites conceptuelles inhérentes à l'anomalie, le réajustement procède à un changement de paradigme accompagné de résistances (Kuhn 1962, 96), avant l'institutionnalisation du nouveau paradigme. Le remplacement de l'ancien paradigme implique donc un nouvel ensemble de convictions, une nouvelle base pour la pratique de la science, une modification des convictions des spécialistes (Kuhn 1962, 20), avec l'occurrence de nouveaux questionnements et de nouveaux instruments (Kuhn 1962, 110).

Hall s'inspire de Kuhn et définit le paradigme comme :

A framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kinds of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing. Like a Gestalt, this framework is embedded in the very terminology through which policymakers communicate about their work, and it is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamenable to scrutiny as a whole. (Hall 1993, 279)

Il propose également une définition du changement paradigmatique qui se rapproche de celle de Kuhn :

The movement from one paradigm to another that characterizes third order change is likely to involve the accumulation of anomalies experimentation with new forms of policy, and policy failures that precipitate a shift in the locus of authority over policy and initiate a wider contest competing paradigms [...] It will end only when the supporters of a new paradigm secure positions of authority over policymaking and are able to rearrange the organization and standard operating procedures of policy process so as to institutionalize a new paradigm. (Hall 1993, 280-281)

Cette définition a le mérite d'être facilement utilisable dans le cadre de la présente analyse. La conception de la notion d'apprentissage²⁵ est également tirée de l'apport de cet auteur.

Sa conception est très éclectique : « We can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such process. » (Hall 1993, 278) Hall prend bien le soin de noter que cela ne signifie pas nécessairement que la politique devienne meilleure ou plus efficace. Les gouvernements peuvent aussi tirer de mauvaises leçons du passé. Il affirme ainsi que « The main point is that learning reflects a deliberate attempt to adjust policy in the light of past experience and policy-relevant knowledge. » (Hall 1993, 293) Le processus d'apprentissage peut ainsi prendre des formes aussi différentes que les types de changement de politiques. Il identifie les trois principales variables de la décision politique, les objectifs généraux, les techniques ou les instruments politiques pour atteindre ces objectifs, et l'organisation précise de ces instruments (p. 278). À ces trois variables, il identifie donc trois types de changements issus d'apprentissages du même niveau, le changement de premier ordre (ou de l'amélioration de l'usage des instruments actuels pour une meilleure efficacité), le changement de second ordre (ou la création de nouveaux instruments pour répondre, face

²⁵ Cette notion est également abordée par Paul Sabatier (1987) et Richard Rose (1991).

à l'échec des instruments précédents, sans que la conception du problème ne change) et le changement de troisième ordre (adoption d'un nouveau paradigme, nouvelle conception du problème et de la solution). Il aboutit à la conclusion que, « If first and second order changes preserve the broad continuities usually found in pattern of policy, third order change is often a more disjunctive process associated with periodic discontinuities in policy » (Hall 1993, 279). Durant l'analyse de l'apprentissage, il sera question de voir à quel niveau de changement correspondent les phénomènes observés dans la présente thèse. Les chapitres 3 et 4 aborderont cette question. D'emblée, il est possible de dire que l'adaptation des PAS observée durant les années 1990, accompagnée de la réorientation progressive ayant mené à la conversion des DCPE en DSRP, entre autres, serait le fruit de l'apprentissage des acteurs impliqués dans les processus d'élaboration des stratégies de développement.

Le concept de « diffusion » auquel nous nous référons beaucoup a été analysé par plusieurs auteurs institutionnalistes (Di Maggio et Powell 1991; Rose 1991; Howlett et Ramesh 1995). Il implique un changement par le transfert d'un modèle qui existe ailleurs vers un endroit où il est inexistant. Michael Howlett et M. Ramesh, reprenant Richard Rose (1991), affirment que :

Rose developed the concept of “lesson-drawing” to describe the process by which programs and policies developed in one country are emulated by others and diffused throughout the world (1988, 1991). According to him, “confronted with common problems, policymakers in cities, regional governments and nations can learn from how their counterparts elsewhere respond.” More than that, it raises the possibility that policymaker [*sic*] can draw lessons that will help them deal better with their own problems. (Howlett et Ramesh 1995, 15)

L'analyse institutionnelle sociologique de Victor Nee et David Strang (1998) aboutit à la conclusion qu'il y a deux implications au fait de considérer que le processus de diffusion est orienté par les croyances :

First, cultural-bound interpretation accompanying and motivating diffusion transform the practice that diffuses [...] Second, expert and professionals play a key role in the diffusion of new institutional forms. These socially legitimated experts identify the categories and regularities that make particular practices accessible as candidates for widespread diffusion. (Nee et Strang 1998, 713)

Nee et Strang (1998, 713) s'inscrivent donc en faux contre les arguments des analyses économiques de la diffusion qui stipulent que les acteurs qui adoptent les processus de diffusion cherchent à maximiser leur utilité en investissant ou en adoptant de nouveaux modèles au bon moment.

Les troisième et quatrième niveaux de changement qui se rapprochent de l'innovation sont la « conversion » et la « sédimentation » (Thelen 2003; 2004; 2005; Schickler 2001). Ces concepts ont été développés pour montrer que, derrière l'apparente continuité qu'on peut observer, il existe parfois des changements notables. Ainsi, la « conversion » est un processus d'innovation qui apparaît avec le changement d'objectifs d'une institution qui existe déjà. Cette dernière abandonne ses objectifs anciens et en adopte de nouveaux. Ainsi, pour Thelen (2003, 226), la « conversion » est observable lorsque : « existing institutions are redirected to new purposes, driving changes in the role they perform and/or the function they serve ». Ce processus apparaît souvent lorsque le coût de création ou de remplacement d'une institution est très élevé (Pierson 2004, 156). La « sédimentation » renvoie, quant à elle, à la superposition d'une institution sur celles déjà existantes. En effet, lorsque les acteurs dominants sont incapables de changer les institutions existantes, ils en créent de nouvelles, ce qui implique la coexistence des

nouvelles institutions avec les anciennes. Thelen (2003, 225), s'inspirant du livre de Schickler, considère que la sedimentation « involves the partial renegotiation of some elements of a given set of institutions while leaving others in place ». C'est souvent le fait des perdants ou des réformateurs qui sont incapables de changer complètement les institutions en place (Schickler 2001; Pierson 2004, 137). Cependant, cette innovation minime peut contribuer à de plus grands changements à terme (Schickler 2001, 15). Au niveau empirique, le NEPAD semble s'inscrire dans une perspective de sédimentation institutionnelle, tandis que les DSRP correspondraient à la conversion institutionnelle. Ces phénomènes seront analysés en profondeur dans les chapitres 4 et 5.

Si la sédimentation et la conversion peuvent expliquer l'innovation, certains auteurs considèrent qu'il s'agit cependant d'une innovation limitée dans la mesure où les structures précédentes continuent à influencer les règles du jeu (Pierson 2004). Cela démontre l'importance de présenter les concepts qui expliquent la continuité.

Se rapprochant de la forme la plus pure de la continuité, on retrouve le changement incrémental (Lindblom 1959). Celui-ci s'explique par le fait que c'est par des essais et erreurs, et donc à petits pas, que se fait le changement. À court terme, le changement n'est donc pas perceptible et il est possible de parler de stabilité. Ce n'est que le cumul des changements qui aboutit, mais seulement sur le long terme, à un grand changement. L'idée de la « dépendance au sentier » ne s'éloigne pas trop de ce dernier. En effet, ce concept traduit l'influence des phénomènes passés sur ceux présents et à venir (Lindblom 1959). Le coût de changement étant trop élevé, les acteurs préfèrent le statu quo. La stabilité est donc de mise, même s'il est possible que, à terme, une situation critique vienne rompre avec le statu quo pour résulter en une bifurcation. Dans les deux cas, le

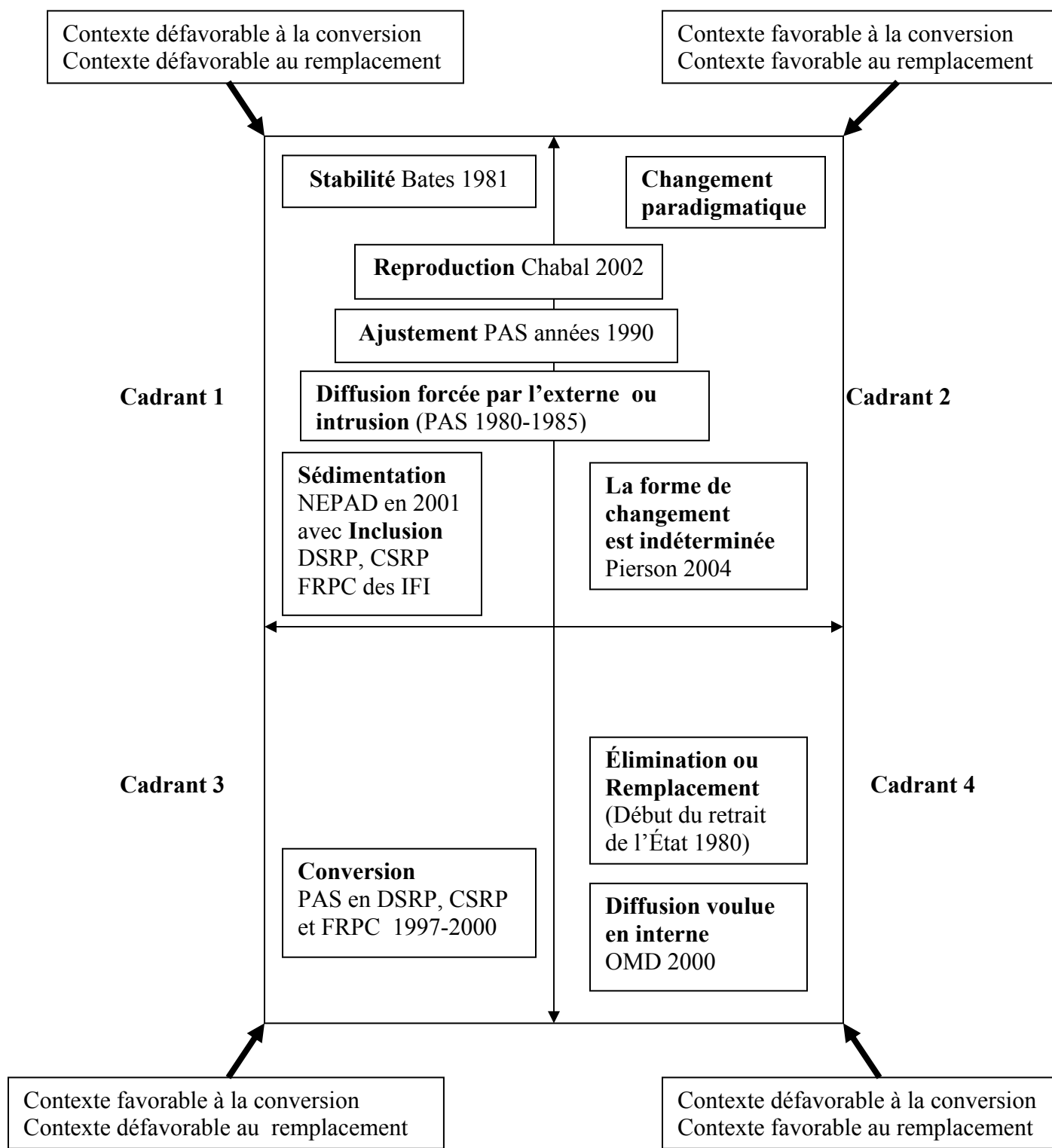
processus de changement se fait par apprentissage. Comme présenté précédemment, entre l'innovation et la continuité, il est possible de trouver les concepts de sédimentation et de conversion. Les notions d'inclusion et d'intrusion institutionnelles seront développées et conceptualisées par nous-mêmes dans les chapitres réservés aux idées et aux intérêts, en guise de complément et de réponse aux limites des concepts néo-institutionnalistes, notamment la conversion et de la sédimentation.

1.3. Synthèse des formes d'innovation et de changement suivant l'analyse néo-institutionnelle

Les différentes formes d'innovation politique et institutionnelle en matière de stratégie de développement économique sont synthétisées dans le tableau suivant :

Figure 1 : Idées, intérêts, institutions et trajectoires d'innovation²⁶

(Inspirée de Pierson 2004; Hall et Taylor 1997; Thelen 2003)



²⁶ Les auteurs et les processus accompagnant chacun de ces termes seront développés plus loin.

Le cadrant 1 se caractérise par un contexte défavorable à la conversion et au remplacement. En effet, les coûts de conversion y sont élevés en raison des barrières aux changements internes. Les coûts de remplacement sont bas en raison du statu quo de l'environnement politique. Les types de phénomènes les plus susceptibles d'apparaître sont, d'après Pierson (2004, 156), la sédimentation et la stabilité. La stabilité peut également cacher un changement incrémental, l'ajustement ou l'adaptation qui correspondent aux premier et deuxième ordres de changement de Hall (1993), ou encore la reproduction (Skocpol 1992; Pierson 1993; Mahoney 2000).

Pour le cadrant 2, le contexte est aussi bien favorable à la conversion qu'au remplacement. Les barrières au changement interne sont faibles et le statu quo de l'environnement politique est faible ou inexistant (Pierson 2004). Pierson considère que les types de changement de ce cadrant sont indéterminés. Cependant, il correspond au troisième ordre de changement ou changement paradigmatique de Peter Hall (2003) ou de Thomas Kuhn (1983).

Le cadrant 3 correspond à un contexte favorable à la conversion et défavorable au remplacement. Il y a peu de barrières aux changements internes, mais l'environnement politique est marqué par un très fort statu quo. C'est le moment le plus propice à la conversion (Pierson 2004; Thelen 2003).

Le cadrant 4 est marqué par un contexte défavorable à la conversion et favorable au remplacement. Le statu quo de l'environnement politique est très faible, mais les obstacles aux changements internes sont importants (Pierson 2004). Ce cadrant se caractérise par la diffusion (Di Maggio et Powell 1991; Rose 1991), l'élimination ou le remplacement des institutions (Pierson 2004).

Quelques précisions sur les relations entre les variables semblent importantes avant la présentation des différentes dimensions de l'innovation. Si d'un côté les idées façonnent les intérêts de certains acteurs (Wendt 2003), les intérêts façonnent les idées d'autres acteurs. À titre d'exemple, les idées et les croyances néolibérales des fonctionnaires des IFI seraient à l'origine des politiques structurelles qui servent leurs intérêts en Afrique, tandis que les leaders africains semblent adopter les idées néolibérales qui serviraient aussi leurs propres intérêts, soit l'obtention des financements escomptés. Comme nous le verrons plus loin, cette dynamique de relation entre idées et intérêts d'acteurs stratégiques est à l'origine des innovations politiques en matière de stratégie de développement. Le contexte favorable fournit l'opportunité de voir l'innovation se matérialiser de manière plus caractérisée.

Ainsi, le contexte temporel permet de savoir s'il y a coordination ou conflit entre les acteurs. Selon que la position initiale soit conflictuelle ou coordonnée, routinière ou stratégique, l'innovation va se faire de manière limitée ou importante, lente ou rapide. Les idées et les intérêts ne sont donc pas nécessairement séparés. Ils constituent des facettes différentes d'une même pièce.

Le temps permet de mettre en relation les explications situationnelles et celles historiques afin de mieux comprendre les véritables facteurs qui influencent les innovations. Il est difficile de comprendre la conversion des PAS verticaux en DSRP horizontaux si l'on ne les situe pas dans le temps afin de savoir que c'est le fruit d'un apprentissage incrémental par essai et erreur (Lindblom et Woodhouse 1993).

L'importance de la considération du temps sur une longue période est également de comprendre, au-delà de la conjoncture actuelle, les causes plus profondes et passées qui

ont influencé l'émergence des innovations en matière de stratégie de développement. Il s'agit enfin de mettre en relation les différentes périodes temporelles et les causalités multiples temporelles.

La synthèse des principales formes d'innovation peut être mise en relation avec les phénomènes empiriques observés en Afrique. Le rappel des principales dimensions des innovations et des concepts utilisés pour expliquer les phénomènes observés permet de mieux comprendre le modèle théorique développé plus bas.

2. Les dimensions internationales, régionales et nationales des innovations

Les acteurs internationaux, régionaux et nationaux ont été impliqués dans la plupart des innovations en matière de stratégies de développement durant les trois dernières décennies en Afrique. Il convient d'analyser les dimensions des innovations à chacun des trois niveaux en fonction des variables retenues dans cette thèse, soit les idées, les intérêts et le facteur temporel.

2.1. Les dimensions internationales de l'innovation : les IFI

Il y a évolution des formes d'innovations politiques en matière de stratégie de développement (Cling et al. 2003). D'une relation exclusivement verticale à sens quasi unique entre la Banque mondiale, le FMI et les États, il y a eu évolution vers une relation horizontale plus inclusive dans le processus décisionnel.

2.1.1. L'innovation à travers la diffusion d'un modèle par imposition unilatérale

La figure 2 présente la relation verticale qui existe entre les IFI et les États africains dans le processus de diffusion des PAS. La relation verticale est conçue ici comme un

processus décisionnel du haut vers le bas, encore appelé *top-down* (Pressman et Wildavsky 1973; Van Meter et Van Horn 1975; Mazmanian et Sabatier 1981; 1983; 1989; Sabatier 1986; 1991; Matland 1995). Le tableau 1 donne une description des variables observées durant la diffusion des PAS dans les années 1980.

Figure 2 : Relation verticale entre les IFI et les États

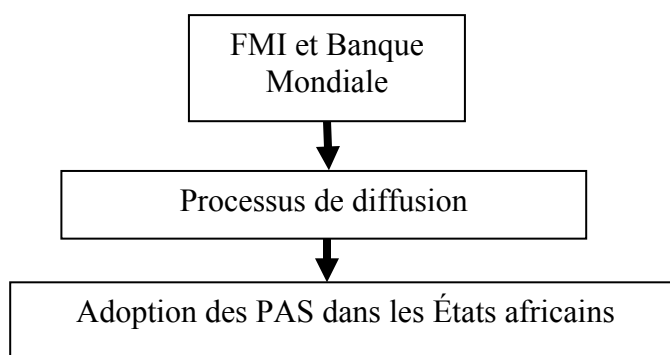


Tableau 1 : Variables liées à la diffusion-imposition et intrusion dans les années 1980

Variable	Caractéristiques
Idées au niveau de l'État	État interventionniste; volonté de participer à l'élaboration des stratégies; résistance à l'imposition des PAS
Intérêts au niveau de l'État	Obtenir le financement de l'État pour poursuivre les politiques interventionnistes
Idées au niveau du FMI /BM	État néolibéral, absence d'une participation des États à l'élaboration des politiques
Intérêts au niveau du FMI /BM	Accorder des prêts aux États en s'assurant de la performance économique et de la solvabilité des États pour obtenir le remboursement adéquat
Contexte /Temps	Crise financière des États, incapacité d'accéder aux marchés internationaux de capitaux et Consensus de Washington
Relation entre les institutions	Relation verticale unidirectionnelle; imposition unilatérale des PAS des IFI aux États qui ont besoin d'un financement; convergence des intérêts, divergences des idées sur le rôle de l'État

2.1.2. L'innovation à travers l'apprentissage et l'adaptation (ajustement) des PAS

La figure 3 présente l'interrelation qui existe entre les IFI et les États durant la période de l'apprentissage et de l'adaptation des PAS (Valier 2000; Cling 2003). Il convient de noter que ceci est la suite de résultats mitigés, d'interactions avec les autres acteurs internationaux et nationaux ayant contribué à la réorientation du discours et des pratiques. Les caractéristiques des idées, des intérêts, des temps et des relations entre les institutions durant les années 1990 sont présentées au tableau 2.

Figure 3 : Relation verticale bilatérale entre les IFI et les États durant l'adaptation

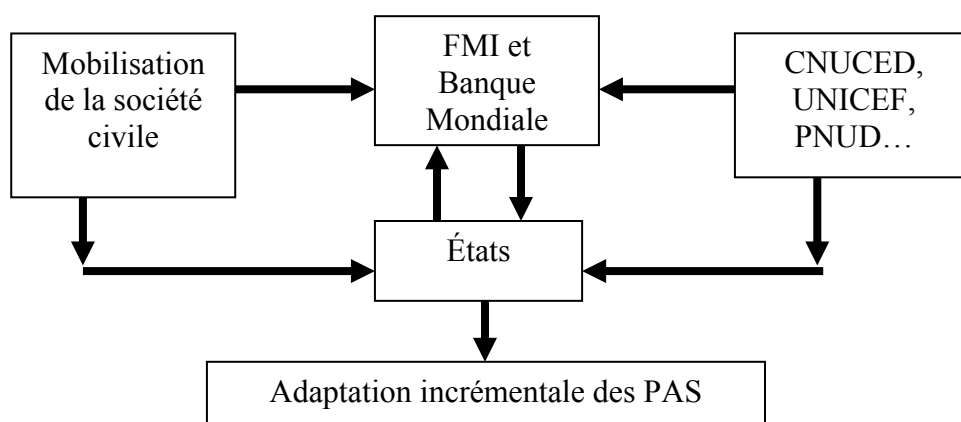


Tableau 2 : Variables liées à l'apprentissage-adaptation dans les années 1990

Variable	Caractéristiques
Idées au niveau de l'État	État interventionniste; volonté de participer à l'élaboration des stratégies
Intérêts au niveau de l'État	Obtenir le financement de l'État pour poursuivre les politiques interventionnistes
Idées au niveau du FMI /BM	État néolibéral avec besoins essentiels; ouverture très limitée quant à la participation des États à l'élaboration des stratégies
Intérêts au niveau du FMI /BM	Accorder des prêts aux États en s'assurant de la performance économique et de la solvabilité des États pour obtenir le remboursement adéquat

Contexte /Temps	Échec des premières politiques, mobilisation de la société civile et d'autres organisations internationales
Relation entre les institutions	Relation verticale bidirectionnelle; ajustement des PAS et imposition relativement unilatérale des politiques des IFI aux États; convergence des intérêts; les idées sur le rôle de l'État restent divergentes, mais semblent se rapprocher par un ajustement mutuel

2.1.3. *L'innovation à travers la conversion*

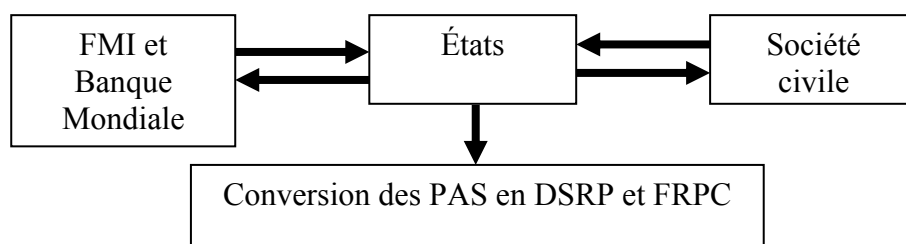
La figure 4 (page suivante) présente la relation entre les IFI et les États durant les années 2000. Cette innovation à travers la conversion implique une relation plus horizontale entre le FMI, la Banque mondiale et les États et donc un changement significatif malgré l'influence des politiques précédentes. Les relations sont passées d'un modèle *top-down* à un modèle mixte de décision et de mise en œuvre tel que préconisé par plusieurs théoriciens (Dunsire 1978; Berman 1980; Elmore 1982; Sabatier 1986; 1991; Godin et al. 1990; Matland 1995; Brown, O'Toole et Bruney 1998; Sproule-Jones 2000). C'est pour cela que cette relation est dite horizontale, même s'il y a toujours asymétrie de pouvoir en faveur des acteurs internationaux. Dans ce cas, les IFI et les États collaborent dans une sphère prédéfinie. Le tableau 3 synthétise les variables.

Tableau 3 : Variables liées à la conversion dans les années 2000

Variable	Caractéristiques
Idées au niveau de l'État	État libéral; volonté de participer à l'élaboration des politiques
Intérêts au niveau de l'État	Obtenir le financement de l'État pour poursuivre les politiques interventionnistes
Idées au niveau du FMI /BM	État néolibéral; ouverture à une participation à l'élaboration de politiques
Intérêts au niveau du FMI /BM	Accorder des prêts aux États en s'assurant de la performance économique et de la solvabilité des États pour obtenir le remboursement adéquat

Contexte /Temps	Incapacité des politiques ajustées d'apporter des solutions durables; émergence de l'OMC; mobilisation internationale favorable à la lutte contre la pauvreté
Relation entre les institutions	Relation horizontale bidirectionnelle; participation conjointe à l'élaboration des stratégies de développement; convergence des intérêts; convergence des idées

Figure 4 : Relation horizontale asymétrique entre les IFI et les États après la conversion



2.2. Les dimensions régionales de l'innovation : le NEPAD

Le NEPAD se réclame être une initiative de décision et de mise en œuvre du bas (État) vers le haut (Région), correspondant au modèle *bottom-up* en administration et politiques publiques (Lipsky 1980; 1978; Ostrom 1992; Elmore 1979; Berman 1978; 1980; Hjern et Hull 1982; 1985; Hjern et Porter 1981; Hull et Hjern 1987; Palumbo et al. 1984; Weatherley et Lipsky 1978; Maynard Moody et al. 1990; Nakamura et Smallwood 1980), alors que ses critiques, comme L'Écuyer (2002), estiment que c'est plutôt une approche *top-down* (Pressman et Wildavski 1973; Van Meter et Van Horn 1975; Mazmanian et Sabatier 1981; 1983; 1989; Sabatier 1986; 1991; Matland 1995) qui n'a impliqué ni les partenaires locaux, ni les parlementaires, ni la société civile au moment de sa création. Il cherche à se distinguer des initiatives au sein desquelles les États se

voyaient imposer des solutions par les institutions internationales. La relation reste cependant horizontale avec les États. Il s'apparente donc plutôt à un processus mixte au sein duquel certains projets proviennent des partenaires internationaux, du NEPAD lui-même ou des États membres. En effet, le NEPAD n'est pas coercitif. Il se superpose sur l'ordre existant déjà et les États sélectionnent les programmes qu'ils suivent sur une base volontaire. Le fonctionnement du NEPAD ne correspond donc pas à un modèle *bottom-up*. Ces relations sont développées dans la partie réservée aux hypothèses.

Figure 5 : Relation horizontale entre les institutions régionales et les États durant la sédimentation

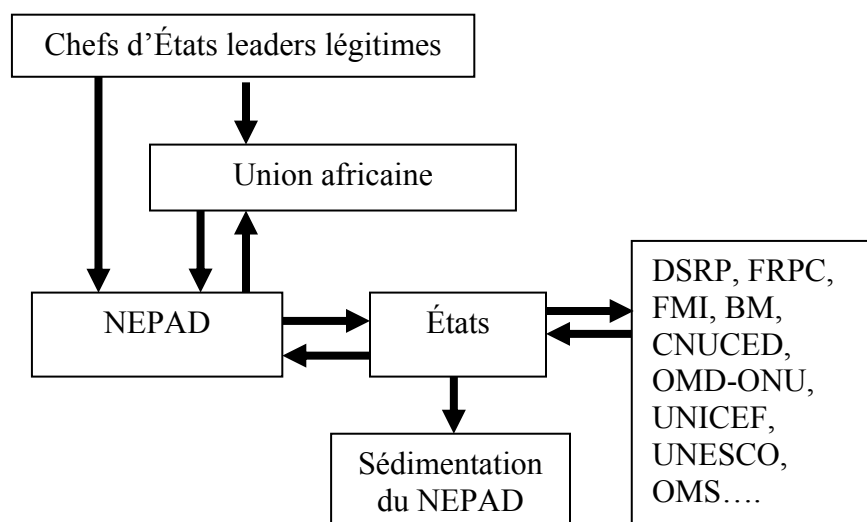


Tableau 4 : Variables liées à la sédimentation dans les années 2000

Variable	Caractéristiques
Idées au niveau de l'État	État libéralisé
Intérêts au niveau de l'État	Financement de l'État et représentation crédible au niveau international
Idées au niveau du NEPAD	État libéralisé
Intérêts au niveau du NEPAD	Financement des États et force de négociation internationale
Contexte /Temps	Dirigeants démocratiquement élus en quête de leadership; appels de la communauté internationale

	à une initiative régionale
Relation entre les institutions	Relation horizontale; participation conjointe à l'élaboration de stratégies de développement; convergence des intérêts; convergence des idées; la pertinence du NEPAD est étroitement liée à sa capacité financière; la capacité financière du NEPAD dépend de la contribution aussi bien des États, des IFI, que des partenaires bilatéraux

2.3. Les dimensions nationales de l'innovation

Quels rôles jouent les acteurs nationaux face à leurs partenaires régionaux et internationaux ? Il s'agit ici d'analyser les relations entre la convergence, la forme d'émergence des innovations politiques et institutionnelles en matière de stratégie de développement, le contenu et la mise en œuvre. Cela permet d'identifier les trajectoires d'innovation. Les dimensions nationales de l'innovation sont particulièrement abordées dans les parties réservées à l'innovation régionale et internationale, avec un retour plus approfondi dans le chapitre de conclusion.

Figure 6 : La dimension nationale de l'innovation

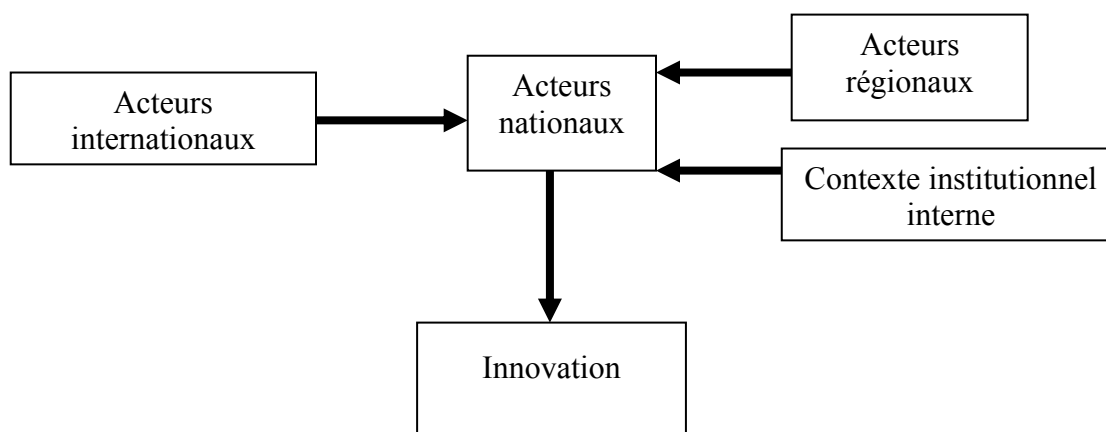
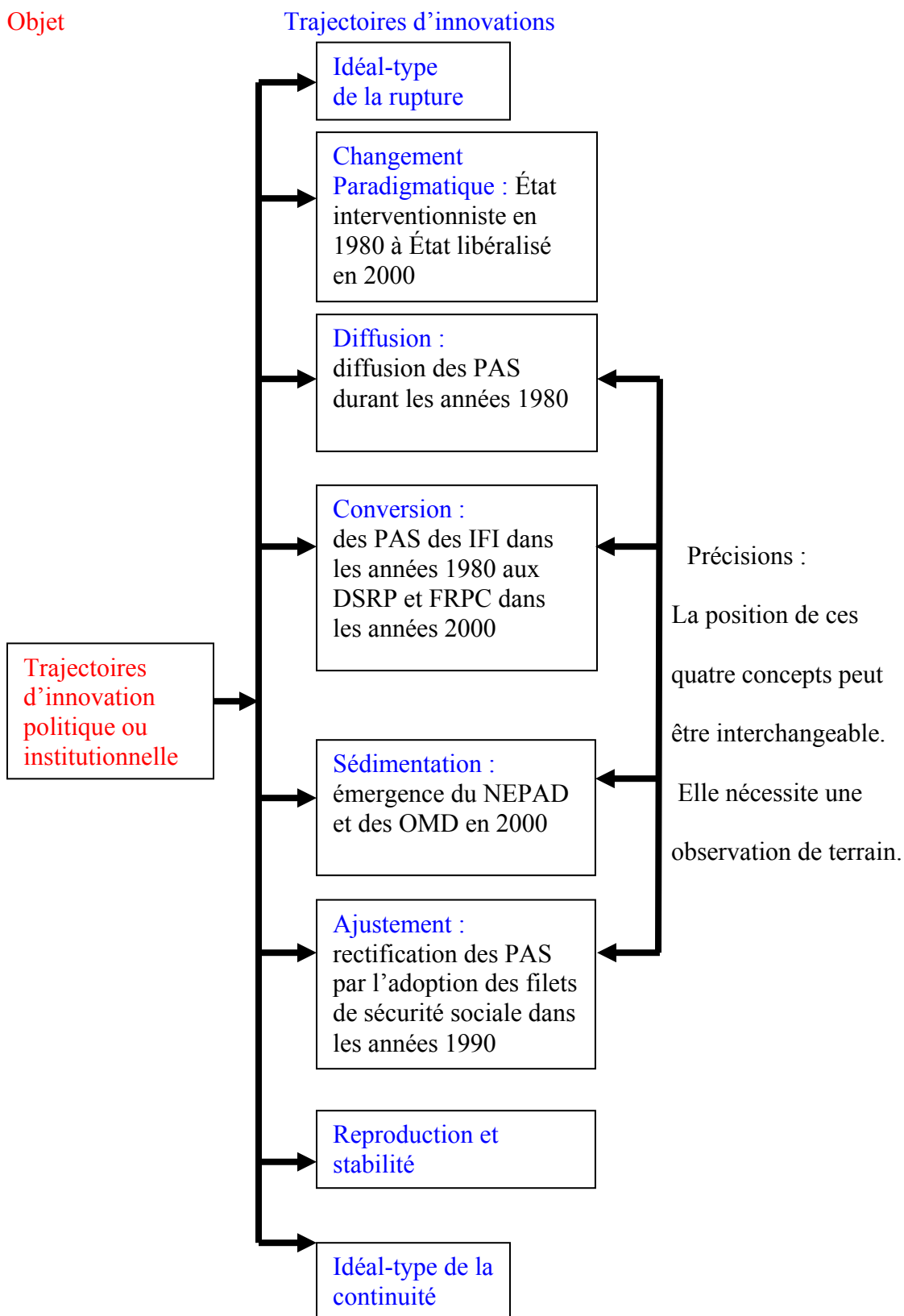


Tableau 5 : Synthèse des variables des dimensions nationales de l'innovation

Variable	Caractéristiques
Idées au niveau de l'État	D'un État interventionniste à un État libéralisé; volonté de participer à l'élaboration des politiques
Intérêts au niveau des États	Obtenir le financement des IFI
Idées au niveau du FMI /BM	État néolibéral; d'une imposition unilatérale des politiques aux États à une participation de ces derniers à l'élaboration des politiques
Intérêts au niveau du FMI /BM	Accorder des prêts aux États en s'assurant de la performance économique et de la solvabilité des États pour obtenir le remboursement adéquat
Idées au niveau du NEPAD	État libéralisé
Intérêts au niveau du NEPAD	Financement des États et force de négociation internationale
Contexte /Temps	Des résultats mitigés des politiques initialement imposées à l'incapacité des politiques ajustées d'apporter des solutions durables; émergence d'un contexte international favorable
Relation entre les institutions	Des relations verticales imposées aux relations horizontales intéressées; de l'absence de participation à une participation accrue à l'élaboration des stratégies de développement; de la divergence des idées et des intérêts à la convergence de ces derniers

L'analyse des dimensions internationales de l'innovation permet l'explication de la relation entre les trajectoires de l'innovation et le contenu de ces dernières comme le montre le tableau ci-dessous. Ce dernier est intermédiaire. Autrement dit, il n'est pas figé. C'est donc en ayant les informations empiriques qu'il sera possible d'identifier à quoi se réfèrent de manière plus précise les différents termes utilisés, notamment les formes d'innovations observées. La figure 7 présente l'ensemble des processus d'innovation observables aussi bien aux niveaux national et régional qu'international. L'idéal-type d'innovation sélectionné dans ce cas est le changement paradigmatique. À l'opposé, se trouve la continuité ou la stabilité.

Figure 7 : Synthèse des processus d'innovation



3. Principales hypothèses

La présentation du modèle théorique laisse apparaître nos principales hypothèses découlant de la question de recherche et qui seront démontrées tout le long de ce travail. Si ces hypothèses et question ont été brièvement présentées en introduction, elles sont reprises ici de manière plus précise, avec l'ajout d'un volet explicatif. Cela permet de mieux démontrer la pertinence et la cohérence de ces dernières par rapport à l'objet d'analyse, aux questions de recherche, au cadre théorique, aux variables et au modèle de causalité de la présente analyse.

Rappel de la question de recherche

Est-il possible de considérer les phénomènes observés comme des innovations politiques et comment les expliquer ? Autrement dit, comment émergent et évoluent les politiques et les stratégies de développement en Afrique ?

Hypothèses

Les stratégies observées peuvent être considérées, peu importe qu'elles réussissent ou échouent, comme des innovations qui s'expliquent par le niveau de convergence entre les idées et les intérêts des acteurs qui interviennent dans l'élaboration, le transfert ou la mise en œuvre des politiques et des stratégies de développement dans un contexte temporel et une configuration institutionnelle spécifiques.

Sous-hypothèse 1 : L'innovation internationale

L'innovation internationale est le fruit de la convergence et de l'interaction entre les idées et les intérêts des acteurs internationaux et nationaux qui implique un apprentissage et un ajustement permanent à l'origine des transformations, avant transfert au niveau des États, des politiques et des stratégies.

L'apprentissage permet ainsi la convergence entre les idées et les intérêts en ce sens qu'il implique l'adoption de nouvelles idées qui permettront en même temps de servir les intérêts des deux parties, soit les institutions financières et les États.

Le FMI et la Banque mondiale ont appris des échecs passés, des tentatives de mise en œuvre et des interactions avec les autres acteurs aussi bien nationaux qu'internationaux. Cela leur a permis d'innover partiellement par le biais de la diffusion des PAS, puis à la suite de l'apprentissage et des résistances locales, à la conversion des PAS exclusivement économiques en DSRP qui associent les dimensions économiques aux dimensions de développement de réduction de la pauvreté et de participation des gouvernements nationaux à l'élaboration des politiques. Si l'innovation internationale n'est pas politiquement acceptable au niveau national, soit elle n'est pas adoptée, soit elle n'est acceptée que formellement sans mise en œuvre effective.

Sous-hypothèse 2 : L'innovation régionale

L'innovation régionale en matière de stratégie de développement se fait lorsqu'il y a convergence entre les intérêts des acteurs nationaux, régionaux et internationaux qui œuvrent au sein des différentes institutions pour le développement, même si les idées contribuent à la configuration institutionnelle de ces dernières.

Les différents acteurs instrumentalisent chacun les intérêts des uns et des autres pour légitimer leurs positions. L'innovation régionale en matière de stratégie de développement ne peut se produire sans la convergence des trois niveaux d'intérêts, soit les États initiateurs ou chargés de la mise en œuvre et les institutions internationales qui sont les principaux financeurs des projets. Autrement dit, si les États sont capables de se financer indépendamment de l'international, ce sont les intérêts des États qui seront

prépondérants. Ce n'est pas le cas des États africains. L'innovation régionale (le NEPAD dans ce cas) se superpose en général sur les stratégies nationales ou internationales dont le niveau de participation au succès dépend de l'inclusion des intérêts.

Sous-hypothèse 3 : L'innovation nationale

L'innovation nationale en matière de stratégie de développement est le fruit d'un apprentissage des idées et d'une double stratégie des décideurs nationaux qui instrumentalisent les intérêts aussi bien des acteurs internationaux que des acteurs de leur arène politique²⁷ dans un contexte opportun.

D'un côté, les décideurs politiques et gouvernementaux instrumentalisent les innovations internationales et régionales pour justifier les politiques sur la scène nationale et servir leurs intérêts. De l'autre côté, ils instrumentalisent les demandes nationales (ou internationales des organisations gouvernementales ou non gouvernementales qui ont pour objectif de défendre les intérêts des citoyens) pour légitimer leurs positions auprès des acteurs internationaux et régionaux. Autrement dit, notre postulat est le suivant : malgré la contrainte liée à la relation asymétrique de pouvoir entre les acteurs nationaux (qui demandent des financements aux acteurs internationaux) et les acteurs internationaux (qui proposent des financements aux acteurs nationaux), les décideurs nationaux ont néanmoins une marge de manœuvre, au minimum sectorielle, dans la capacité d'innover en matière de stratégie de développement. Ils instrumentalisent donc les positions des différents acteurs pour servir leurs intérêts (Bates 1981). La coïncidence de ces intérêts avec ceux des citoyens n'est pas l'objet du présent travail et peut faire l'objet d'un programme de recherche complet.

²⁷ Éric Montpetit (2000) fait une excellente démonstration en ce sens dans un article qui démontre la relation entre européanisation et élaboration de politiques environnementales en France. Notre hypothèse sur l'innovation nationale s'inspire de son analyse.

La présente analyse se focalise principalement sur l'intérêt financier des États en raison de son importance pour le fonctionnement des institutions et l'élaboration des stratégies de développement. Cependant, elle reconnaît que les intérêts des acteurs nationaux ne sont pas uniques lorsqu'il s'agit de relations avec les acteurs intergouvernementaux, y compris au sein d'un même gouvernement (Montpetit 2000).

4. Modèle de causalité

La variable dépendante est l'innovation politique en matière de stratégie de développement en Afrique depuis les années 1980. L'innovation politique est considérée ici comme produisant une nouvelle institution ou politique. Il est question d'expliquer la forme d'émergence et le mécanisme de l'innovation durant cette période. Pour cela, le modèle théorique néo-institutionnel qui a été développé plus haut offre un cadre opérationnel pour la présente recherche. Il conduit à porter une attention particulière au rôle joué par les variables indépendantes, notamment les idées, les intérêts et les stratégies des acteurs et le facteur temporel ou contextuel dans la détermination et l'explication des innovations politiques.

4.1. Variable indépendante 1 : les idées

Les idées des acteurs se traduisent dans la vision du développement et des solutions qu'elles impliquent (Rocher 1992, 544; Rist 2001; Kabou 1991). Elles apparaissent particulièrement, d'un côté, dans leur représentation du rôle de l'État dans l'économie et de sa participation dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement; d'un autre côté, dans les discours ou documents officiels des politiques publiques relatives à la conception du développement et aux stratégies proposées. Cette

vision du développement inspire ou oriente de manière plus ou moins consciente ceux qui élaborent les stratégies de développement (Di Maggio et Powell 1992; Nee et Strang 1998) et reflète des perspectives théoriques spécifiques. Les perspectives néolibérales (retrait de l'État, participation endogène limitée, inspirées du Consensus de Washington) et néo-marxistes ou socialistes (présence de l'État, participation endogène importante, inspirées du keynésianisme) sont deux principales idées qui traduisent une vision du développement dans le cadre de la présente thèse. Elles correspondent aux caractéristiques des structures économiques, notamment des politiques industrielles, en Afrique subsaharienne (Grellet 1982). Si les acteurs ont tendance à adopter des positions qui vont dans le sens de leurs idées, c'est en mettant ces idées en relation avec les intérêts qu'on acquiert une meilleure compréhension des phénomènes observés. Les postulats de ces différentes perspectives ont été analysés durant la revue de la littérature. Les relations entre idées et innovations seront décrites plus bas. De manière empirique, voici comment se traduisent les idées :

Tableau 6 : Caractéristiques des variables indépendantes : les idées

Variables	Caractéristiques
Idées en vigueur dans les IFI durant les années 1960	1. État keynésien 2. Participation des États à l'élaboration des politiques
Idées en vigueur dans les IFI durant les années 1980	1. État néolibéral 2. Absence d'une participation des États à l'élaboration des politiques
Idées en vigueur dans les États durant les années 1960 à 1980	1. État interventionniste 2. Volonté de participer à l'élaboration des stratégies
Idées en vigueur dans les IFI durant les années 1990	1. État néolibéral avec besoins essentiels 2. Ouverture très limitée quant à la participation des États à l'élaboration des stratégies
Idées en vigueur dans les États durant les années 1990	1. État interventionniste 2. Volonté de participer à l'élaboration des stratégies
Idées en vigueur dans les IFI durant les années 2000	1. État néolibéral acteur de la lutte contre la pauvreté 2. Ouverture nette à une participation des États à l'élaboration de politiques
Idées en vigueur dans les États durant les années 2000	1. État libéral 2. Volonté de participer à l'élaboration des politiques

4.2. Variable indépendante 2 : les intérêts

Les intérêts des acteurs orientent leurs stratégies dans le sens d'une innovation ou d'une résistance à l'innovation (Bates 1982; Guillaumont et Guillaumont 1988; Rocher 1989; Chang 2003). Une institution émerge selon les intentions des acteurs, qui ont des intérêts déterminés et qui élaborent des stratégies calculatrices censées leur permettre d'accroître leurs gains tout en minimisant leurs risques. Il y a une relation étroite entre idées et intérêts. Le niveau de convergence entre les idées et les intérêts, qui nécessite une observation empirique, explique la forme et la portée de l'innovation. En effet, non seulement les intérêts des acteurs priment sur leurs idées, mais elles les façonnent également à long terme (Weingast 2002; Hall et Taylor 1997). Si les idées façonnent les intérêts dans une période non conflictuelle (Di Maggio et Powell 1992), les intérêts

redeviennent prépondérants dans une période conflictuelle (Schickler 2001). Les relations entre intérêts et innovations seront décrites par la suite.

Tableau 7 : caractéristiques des variables indépendantes : les intérêts

Variables	Caractéristiques
Intérêts des IFI durant les années 1980	Accorder des prêts aux États en s'assurant de la performance économique et de la solvabilité des États pour obtenir le remboursement adéquat
Intérêts des États durant les années 1980	Obtenir le financement de l'État pour poursuivre les politiques interventionnistes
Intérêts des IFI durant les années 1990	Accorder des prêts aux États en s'assurant de la performance économique et de la solvabilité des États pour obtenir le remboursement adéquat
Intérêts des États durant les années 1990	Obtenir le financement de l'État pour poursuivre les politiques interventionnistes
Intérêts des IFI durant les années 2000	Accorder des prêts aux États en s'assurant de la performance économique et de la solvabilité des États pour obtenir le remboursement adéquat
Intérêts des États durant les années 2000	Obtenir le financement pour l'État pour poursuivre les politiques libérales

4.3. Variable indépendante 3 : le temps ou le contexte institutionnel

La dimension temporelle retenue dans le cadre de la présente thèse s'inspire essentiellement de Pierson (2004). La question posée est de savoir quand, où, comment et pourquoi le temps compte-t-il (Pierson 2004, 17). Pour répondre à cette question, cet auteur propose différents scénarios. En effet, situer l'analyse dans une perspective temporelle permet de savoir si les phénomènes observés sont issus des contingences immédiates (courtes causes, effets courts), relèvent des effets cumulatifs (courtes causes, effets à long terme), des chaînes causales (longues causes et effets courts) ou des causes cumulatives (longues causes et longs effets). Les politiques et les institutions passées influencent l'innovation dans la mesure où elles informent sur ce qui fonctionne où fonctionne moins bien. Elles structurent et orientent également le développement des

nouvelles institutions et politiques dans un sens variable en fonction de leurs trajectoires (Pierson 1994; 1996; 2000a; 2000b; 2003; 2004). La capacité d'une institution ou d'une politique à être remplacée ou convertie oriente la trajectoire de l'innovation (Pierson 2004).

Le temps ou le contexte institutionnel et politique se réfère donc à la conjoncture. Il s'agit de la relation entre la longue période, le contexte immédiat et futur qui peut être favorable ou défavorable à l'innovation²⁸. Il est possible d'observer des contextes stables, des situations critiques, des fenêtres d'opportunités, des crises, des conjonctures favorables et bien d'autres. La combinaison entre les idées et des intérêts à une période temporelle donnée ne produit pas les mêmes formes d'innovation politique ou institutionnelle qu'une combinaison différente au même moment ou que la même combinaison à une autre période donnée.

Tableau 8 : Caractéristiques des variables indépendantes : le temps ou contexte

Variables	Caractéristiques
Contexte national durant les années 1980	Crise financière des États; incapacité d'accéder aux marchés internationaux de capitaux
Contexte international durant les années 1980	Consensus de Washington; politiques d'austérité budgétaire face aux crises successives du pétrole
Contexte national durant les années 1990	Échec des premières politiques; mobilisation de la société civile
Contexte international durant les années 1990	Publications critiques d'autres organisations des Nations Unies qui remettent en cause certains biens fondés des politiques des IFI tout en proposant des solutions de rechange
Contexte national durant les années 2000	Incapacité des politiques ajustées d'apporter des solutions durables
Contexte international durant les années 2000	Émergence de l'OMC; changement du rôle de la CNUCED; mobilisation internationale favorable à la lutte contre la pauvreté

²⁸ Se référer à Pierson (2004, 156).

5. Démarche de recherche

Sur le plan théorique, ce travail contribue à l'approche néo-institutionnelle par le biais de l'analyse des innovations en matière de stratégie de développement en Afrique, mais démontre également l'apport du cas africain à son enrichissement. Plus spécifiquement, il s'agit de démontrer qu'il y a bien eu innovation en matière de stratégie de développement. Les concepts de diffusion, d'apprentissage, de conversion, de sédimentation et de dépendance au sentier sont, dans une certaine mesure, pertinents pour l'explication des innovations politiques observées. En ce qui concerne l'enrichissement de l'approche néo-institutionnelle, l'analyse démontre que, lorsqu'il s'agit d'analyser un phénomène sur le moyen ou le long terme, les concepts parfois jugés contradictoires par les institutionnalistes s'avèrent complémentaires pour saisir de manière heuristique la réalité des phénomènes observés en Afrique. Le cas africain permet également d'affiner les contours de ces concepts et de proposer de nouveaux instruments tels que l'inclusion et l'intrusion analysées qui seront présentées plus loin.

Sur le plan empirique, ce travail montre la complexité de la dynamique entre les acteurs nationaux, régionaux et internationaux et, au-delà de la contrainte, la présence d'une marge de manœuvre pour les acteurs nationaux en stratégies d'innovation pour les stratégies de développement.

Pour atteindre ces objectifs, la démarche méthodologique choisie s'inspire du cadre proposé par Pierson (2004). L'analyse est nomothétique et qualitative. La démarche est interprétative²⁹ (Creswell 2003, 182) et discursive, associant les niveaux atomiste et

²⁹ John Creswell (2003, 182) considère que la recherche qualitative est fondamentalement interprétative.

holiste de l'analyse située dans le temps afin d'identifier les mécanismes d'innovation en matière de stratégie de développement et de produire une analyse heuristique.

Il est question de procéder à une analyse du contenu³⁰ des documents³¹ de stratégies de développement ainsi qu'à l'analyse des discours fondateurs de ces dernières.

Paul Sabourin (2003, 360) considère que « l'analyse de discours étudie la production textuelle orale ou écrite dans le cadre d'une analyse interne des documents. Elle envisage l'écriture et la lecture comme lieu privilégié d'observation de l'élaboration du sens social ». Il soutient en outre que « faire une analyse de contenu, c'est produire du langage (le discours savant d'interprétation des documents) à partir du langage (les documents analysés résultant d'une interprétation du monde »).

La démarche a donc pour avantage de réduire l'influence de la présence du chercheur sur l'interviewé au cours d'une entrevue. En effet, l'analyse de contenu annule « la possibilité de réaction du sujet » (Cellard 1997, 251). Elle est pertinente en raison de l'importante quantité d'informations pertinentes de sources primaires disponibles.

Avant l'analyse de ces sources, il est impératif de bien prendre soin de présenter le document, les contextes, les auteurs, l'authenticité et la fiabilité, les concepts clés et la logique des textes (Cellard 1997). C'est un excellent moyen d'assurer la qualité des sources et la reproductibilité de la recherche qui se veut axiologiquement neutre.

³⁰ Raymond Quivy et Luc Van Campenhoudt (1995) considèrent que l'analyse de contenu peut être utilisée pour l'étude des idéologies, des processus de diffusion et de socialisation et bien d'autres transformations sociales qui correspondent à l'objet d'étude.

³¹ La définition proposée par May (1987, 157, 161) est celle retenue dans le cadre de la présente analyse : « Documents, as the sedimentations of social practices, have the potential to inform and structure the decisions which people make on a daily and long-term basis; they also constitute particular readings of social events (1987, 157. For some researchers a document represents a reflection of reality. It becomes a medium through which the researcher searches for a correspondence between its description and the events to which it refers [p. 162] [...] Documents might be interesting for what they leave out, as well as what they contain. They do not simply reflect, but also construct social reality and versions of events. »

Les principaux auteurs des sources primaires sont le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, l'Union Africaine, le NEPAD, les États d'Afrique subsaharienne et l'ONU (ou certaines de ses organisations comme la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'UNICEF.

Les principaux auteurs des sources secondaires que nous analyserons seront, en plus des mêmes auteurs des sources primaires cités plus haut, les monographies et les articles scientifiques et les bases de données disponibles sur Internet, par exemple celle de la CNUCED. L'analyse secondaire est très importante ici en raison de ses avantages parmi lesquels le moindre coût d'accès à l'information, le temps de collecte des données, la disponibilité immédiate des données, l'importance des renseignements pour faire l'état de la question aussi bien théorique qu'empirique afin de formuler et de vérifier les hypothèses (Steward et Camins 1992).

De manière plus concrète, la démarche de recherche s'articulera comme suit : il s'agira d'abord d'identifier les informations de premières sources contenues dans les documents officiels de stratégies de développement qui permettent de déterminer la vision de développement à laquelle se réfèrent l'une ou l'autre des stratégies³². Cette identification est une étape qui permet de repérer les éléments de rupture, de stabilité et les mimétismes qui peuvent permettre de trouver la forme d'innovation en matière de stratégie de développement de manière reproductible³³.

³² Il est question de bien prendre le soin de préciser l'origine et la manière par laquelle les données ont été reportées. Cela est, selon King et al. (1994, 23), la première condition pour améliorer la qualité des données.

³³ « Our final guideline is: all data and analyses should, insofar as possible, be replicable » (King et al, 1994, 26). S'assurer que l'analyse puisse être reproduite est donc un excellent moyen d'améliorer la qualité de la recherche.

Il sera ensuite question d'identifier les éléments qui informent le contexte historique, les moments politiques, les conjonctures favorables ou non, les positions des différents acteurs à certains moments donnés. Cette étape permettra de situer les stratégies de développement dans le temps. La mise en relation de ces informations avec le modèle de causalité facilitera l'identification des mécanismes d'innovation.

Le recueil des informations sur les visions du développement, le contexte historique, les positions des acteurs, les conjonctures et les institutions permettront d'identifier et d'expliquer, en fonction du modèle théorique, la forme de changement qui prévaut.

Sur le plan individualiste, ce projet considère que les individus agissent de manière intentionnelle et stratégique pour servir leurs intérêts tels que définis dans notre cadre théorique. Les intérêts vont également déterminer la vision du monde de certains acteurs (ici les Africains).

Sur le plan idéationnel, les idées et particulièrement la vision du monde (du développement dans ce cas) des individus façonnent leurs intérêts (c'est le cas des IFI, mais aussi des Africains avant les interventions des IFI).

Sur le plan structurel, le contexte favorable ou défavorable, les configurations institutionnelles passées, ainsi que l'asymétrie de pouvoir conféré par la position institutionnelle des acteurs (dans le besoin, satisfaisant le besoin) influence les idées, les intérêts et les résultats des innovations.

L'atout de l'analyse institutionnelle réside dans sa capacité à intégrer les trois niveaux d'analyse. Les informations empiriques recueillies permettent de savoir, grâce à une analyse minutieuse, quand et comment il y a innovation. Le croisement de ces

données permet de déterminer clairement la forme d'innovation qui prévaut en matière de politique de développement.

Pour terminer, quatre sources d'information sont privilégiées au cours de l'analyse³⁴. Il s'agit d'abord des informations de source primaire, soit les publications officielles qui renseigneront sur les politiques et les stratégies de développement.

Ensuite, d'excellentes monographies et analyses comparées informent sur le contexte historique des stratégies de développement. Des renseignements sont également obtenus par la consultation des archives et des publications des auteurs les plus pertinents. Les publications universitaires et scientifiques donnent enfin des renseignements aussi bien sur les stratégies que sur les contextes historiques. Cependant leur principale utilité réside dans la capacité à fournir les instruments théoriques nécessaires à la réalisation de la présente thèse.

6. Présentation et justification de cas illustratifs de nos thèses et représentatifs des trajectoires africaines en terme de critères pertinents pour cette analyse

L'objectif de la présente thèse est d'expliquer les innovations politiques en matière de stratégie de développement en Afrique en comparant le rôle des acteurs nationaux, régionaux et internationaux dans le processus d'émergence de ces dernières. L'analyse se veut générale, s'appliquant à l'Afrique francophone et proposant de tester le modèle dans les autres pays d'Afrique subsaharienne. Plusieurs cas constituant un échantillon représentatif correspondant à la classification de Paul Collier et Stephen O'Connell (2008, 126-127) sont cependant utilisés à titre illustratif. Ces auteurs classifient les pays

³⁴La méthode de collecte de données est fiable à l'image de ce que soulignent King et al. (1994, 25) : « Our fourth guideline is: ensure that data-collection methods are reliable. Reliability means that applying the same procedure in the same way will always produce the same measure. » En effet, tout chercheur qui applique notre démarche peut trouver les mêmes données. La démarche de recherche est donc neutre.

africains en fonction de deux critères qu'ils jugent essentiels comme influençant la croissance économique, la dotation en ressources et la localisation : « Two features of an economy that the literature suggests might influence its potential for growth are endowment and location. These form the basis for our classification. » (Collier et O'Connell 2008, 79) Si les auteurs identifient quatre trajectoires mutuellement exclusives (pays côtiers à ressources limitées, pays côtiers riches en ressources, pays enclavés à ressources limitées, pays enclavés riches en ressources), le souci d'exhaustivité les poussent à ne retenir que trois catégories. Ils fusionnent ainsi les deux catégories de pays riches, qu'ils soient enclavés ou côtiers, en raison de fondements théoriques et empiriques qui convergeraient (Collier et O'Connell 2008, 81). Au final, ils arrivent à trois catégories (pays côtiers à faible ressources, pays enclavés à faibles ressources et pays riches en ressources) dans lesquelles les 48 pays de l'Afrique subsaharienne se retrouvent (voir le tableau 9).

Les pays retenus s'intègrent dans toutes les catégories de la classification de Collier et O'Connell (2008), comme en témoigne le tableau 10.

La seconde variable qui oriente notre choix des cas illustratifs est relative aux paradigmes, aux idées et aux valeurs relatifs à l'orientation économique des pays avant l'introduction des PAS. Selon Benno Ndulu (2008, 326-327), malgré l'existence de l'interventionnisme étatique dans la plupart des pays africains, il est possible d'établir trois trajectoires, les pays aux économies relativement ouvertes avec un système libéral, les pays aux économies à prépondérance ouvertes au marché ayant choisi une option de nationalisation et une stratégie visant à privilégier le secteur privé national, les pays aux stratégies interventionnistes populistes avec un fort contrôle du marché par l'État :

The first category grouped such countries as Côte d'Ivoire in the 1960s and 1970s, and Mauritius since 1970, which pursued a relatively open and liberal system with view to encouraging foreign and domestic investment. State intervention was in the early phase aimed to achieving this goal through an incentive structure to offer attractive returns to investors and reduce infrastructural transactions costs [...] The second category grouped countries which although predominantly market-oriented espoused an early nationalist and indigenization strategy—e. g. Kenya and Zambia. Unlike the first category, however, the basic strategy was growth-oriented with a trickle down for redistribution of benefits from growth [...] The third group of countries—such as Tanzania, Mozambique, and Ethiopia—pursued a popular state interventionism strategy, overhauling ownership patterns, emphasizing redistribution over growth, and adopting state ownership and control of market as the main instrument of redistribution. (Ndulu 2008, 327)

Tableau 9 : Classification des pays africains en fonction des ressources et de la localisation

Critères	Pays côtiers (20)	Pays enclavés (14)	Pays riches en ressources (14)
Pays	Bénin Cap-Vert Comores Côte d'Ivoire* Gambie Ghana Guinée Bissau Kenya Madagascar Île Maurice Mozambique Sénégal Seychelles Afrique du Sud Tanzanie Togo Djibouti Érythrée Sao Tomé-et-Principe Somalie	Burkina Faso Burundi République centrafricaine Tchad République démocratique du Congo Éthiopie* Lesotho Malawi Mali Niger Rwanda Soudan* Ouganda Zimbabwe	Angola Botswana Cameroun République du Congo Guinée équatoriale Gabon Guinée Libéria Mauritanie Namibie Nigéria Sierra Leone Zambie Swaziland

Source : Collier et O'Connell (2008, 126-127).

*L'Éthiopie est devenue une économie fermée avec l'indépendance de l'Érythrée en 1991. Les auteurs classent le Soudan dans la même catégorie pour des raisons analytiques. La Côte d'Ivoire est plus classée comme pays côtier que pays riche en ressources naturelles.

Tableau 10 : Classification de notre échantillon en fonction des ressources et de la localisation

Critères	Pays côtiers	Pays enclavés	Pays riches en ressources
Pays	Bénin Côte d'Ivoire Sénégal Togo	Burkina Faso Mali Niger	Cameroun République du Congo

Source : Collier et O'Connell (2008, 126-127).

Les pays aux économies ouvertes correspondent pour la plupart à ce qu'Augustin Kwasi Fosu (2008, 153) appelle pays sans syndrome, soit des pays avec des régimes stables aux politiques orientées vers le marché : « By default, syndrome-free status tends to identify politically stable regimes with reasonably market-oriented policies. » Ces pays sans syndrome ou obsession se distinguent de ceux que Collier et O'Connell présentent comme ayant un fort ou léger contrôle étatique :

We term “hard control”—in effect something close to full communist vision and “soft control,” where some part of the economy would be regulated and some nationalized, but which the ambition or efficacy of the policies was much moderate. (Collier et O'Connell 2008, 90)

Plutôt que de maintenir les trois catégories proposées par Ndulu, la présente thèse se propose de classer les États africains en deux catégories : (1) les pays dont l'économie est à prétention libérale, orientée vers le marché avec la promotion du secteur privé national ou international malgré l'interventionnisme étatique variable et (2) les pays dont l'économie est à prétention socialiste, non orientée vers le marché avec un fort interventionnisme étatique destiné à contrôler le marché, les moyens de financement de l'économie et la redistribution des ressources.

Ainsi, pour simplifier le vocabulaire, les pays dont l'économie est à prétention socialiste sont ceux dont les États contrôlent fortement les économies, tandis que les pays dont l'économie est à prétention libérale et orientée vers le marché se distinguent par un

faible contrôle ou l'absence du contrôle étatique par outrance, auquel s'ajoutent un rôle variable de l'État dans l'économie et une volonté de promouvoir le secteur privé, qu'il soit national ou international.

Tableau 11 : Classification des pays par rapport à l'orientation économique avant les PAS

Types de régime économique	Pays dont l'économie est à prétention libérale ou orientée vers le marché avec la promotion du secteur privé national ou international malgré l'interventionnisme étatique variable	Pays dont l'économie est à prétention socialiste ou non orientée vers le marché avec un fort interventionnisme étatique destiné à contrôler le marché, les moyens de financement de l'économie et la redistribution des ressources à la masse
Pays	Cameroun Côte d'Ivoire Niger Togo Sénégal	Bénin Burkina Faso Mali Congo

Source : Landry Signé à partir des stratégies des différents pays.

Pour terminer, le dernier critère correspond au revenu national brut des pays considérés, ces derniers devant inclure la variété des catégories retrouvées en Afrique. Suivant la classification du PNUD (2007/2008, 375), les pays africains se retrouvent dans deux catégories : les pays à revenu moyen et les pays à faible revenu. Ainsi, parmi les pays à revenu moyen (RNB par habitant de 876 à 10 725 USD en 2005), on compte le Cameroun et le Congo dans notre échantillon, tandis que, pour les pays à revenu faible représentant la majorité des pays africains (RNB par habitant de 875 USD ou moins en 2005), se trouvent le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, le Togo, le Mali, le Niger et le Burkina Faso.

Les cas illustratifs seront utilisés dans ce travail de la manière suivante : puisque les chapitres 1 et 2 ont pour objectifs la présentation théorique et méthodologique des démarches utilisées tout au long de cette thèse, il n'est pas nécessaire d'intégrer les cas de

manière systématique. En effet, ce sont les récurrences et les divergences relatives aux innovations appliquées au continent africain qui nous intéressent. L'idée est donc d'avoir une présentation globale, de donner la justification des choix des cas illustratif sans nécessairement les intégrer tout au fil de l'analyse de manière détaillée. L'idée est aussi de défendre une thèse générale en illustrant la dynamique pour certains cas afin de la rendre plus facilement compréhensible. Les cas ne sont pas une fin en soi, mais simplement des instruments sporadiquement utilisés pour illustrer nos concepts.

Les cas sélectionnés ont surtout pour objectif d'illustrer les variables relatives aux idées et aux intérêts qui seraient trop abstraits sans des exemples concrets. À cet effet, les cas seront systématiquement utilisés aux chapitres 4 et 5 consacrés aux idées et aux intérêts. En ce qui concerne le chapitre 3 consacré à la variable temporelle, il convient de noter que l'analyse est plus globale puisque les relations entre le contexte international et le contexte national sont étroitement liées, et les chocs pétroliers affectent les pays africains dans le même sens, soit une augmentation significative des dépenses pétrolières et une baisse des revenus liée à la chute des cours des matières premières qui, associées à d'autres facteurs qui seront présentés, provoquent les déséquilibres budgétaires insoutenables. Les exceptions ici concernent exclusivement les pays africains producteurs de pétrole, exceptions qui ne dureront pas longtemps puisque ces derniers se trouvent très rapidement confrontés aux déficits et à des ajustements structurels semblables à ceux des autres pays. Les cas seront exclusivement utilisés de manière sporadique pour apporter les nuances lorsqu'il y a des variations notables.

Enfin, le chapitre 6 sera également général, avec simplement une présentation sporadique de certains cas illustratifs. Il s'agit de revenir sur les hypothèses générales de

la thèse et de présenter les principales conclusions issues des analyses des chapitres précédents. Nous reprendrons donc davantage les conclusions issues des démonstrations illustrées par les cas que nous ne nous attarderons sur les cas eux-mêmes.

Pour terminer, la thèse reste théorique et générale et l'usage des cas illustratifs se fait surtout pour soutenir les thèses relatives aux variables idéationnelles et stratégiques, bien qu'intégrés dans les autres chapitres lorsque des nuances sont nécessaires ou que les thèses générales sont confrontées à des exceptions qu'il est important de noter.

Chapitre 3 : Temps, contexte historique et innovation en matière de stratégie de développement en Afrique

Quel est le rôle des facteurs temporels et contextuels dans l'émergence, la configuration et la trajectoire des innovations politiques et institutionnelles en matière de stratégie de développement en Afrique subsaharienne ? À la suite d'éminents chercheurs qui situent leurs analyses dans le temps et l'espace (Moore 1959; Skocpol 1979; Pierson 1993; 1994, 2000; 2003; 2004; van de Walle 2001; Pierson et Skocpol 2002; Gazibo 2005a; Tilly 2008; Sanders 2008), ce chapitre cherche à identifier comment, où, pourquoi et quand les facteurs temporel, contextuel et historique comptent (Pierson 2004, 6) en Afrique. Cette étape est également préalable à une meilleure compréhension du rôle des variables qui font l'objet des chapitres suivants, soit les idées et les intérêts.

Les facteurs temporels et contextuels permettent aussi de mieux identifier la relation entre les acteurs internationaux, régionaux et nationaux dans le processus d'émergence des stratégies de développement, notamment la dynamique entre les idées et les intérêts, tant à des moments critiques que sur la longue durée. Ainsi, la démarche inductive bien investie dans ce chapitre permet, grâce à la richesse de ses outils conceptuels, d'apporter une explication heuristique des phénomènes macrosociologiques de la dépendance de sentier dans le sens des séquences d'autoreproduction, mais aussi des séquences réactives (Mahoney et Schensul 2008), des situations critiques, des bifurcations et des conséquences imprévues (Pierson 2002) qui expliquent l'émergence, les configurations et les trajectoires des innovations politiques et institutionnelles en Afrique.

1. Temps, contexte historique et changement politique

Une prise en compte adéquate du facteur temporel est essentielle pour une explication des phénomènes politiques et sociaux (Pierson 2004; Mahomey et Rueshemeyer 2003; Tilly 2008). Bien que le facteur temporel ait été au cœur de plusieurs des travaux des pères fondateurs des sciences sociales (Durkheim 1988; Marx 1984, 2001; Weber 2004; Tocqueville 1967) et de leurs héritiers (Moore 1969, Collier et Collier 1991; Skocpol 1985; Tilly 2008; Thelen et Steinmo 1992; Rueshemeyer Stephens et Stephens 1992), ce débat reste plus que jamais d'actualité en science politique. En effet, au-delà de la reconnaissance de l'importance du facteur temporel, le défi consiste à expliquer quand, où, comment et pourquoi le temps compte (Pierson 2004, 6). Étant donné la complexité des phénomènes pluridimensionnels observés et la nouveauté des outils conceptuels utilisés, ce défi semble plus grand lorsqu'il s'agit d'expliquer les innovations en matière de stratégie de développement en Afrique.

Le temps est perçu ici dans sa conception théorique large, y compris l'intertemporalité³⁵, la pluricausalité³⁶, la relation entre le contexte temporel de différentes régions des acteurs impliqués dans l'émergence des stratégies, mais aussi entre les contextes temporels d'une même région à des périodes différentes, les acteurs tirant des apprentissages de la relation entre des contextes temporels spécifiques et les innovations particulières qu'ils peuvent adopter.

L'intérêt théorique de cette démarche est de mettre en lumière les causalités temporelles, qu'elles soient cumulatives, immédiates ou les deux, ainsi que les résultats

³⁵ Il s'agit de la relation entre différentes périodes temporelles. La notion d'intertemporalité est par exemple utilisée par Paul Collier et Jan Willem Gunning (2008) pour montrer la relation entre les actions et les perceptions actuelles des acteurs et les conséquences futures, notamment comment les dépenses excessives ou prudentes de certains leaders africains ont contribué à créer une croissance soutenue ou réversible.

³⁶ Il s'agit de la causalité multiple.

de ces causalités en termes d'innovation, que ces innovations soient le fruit de processus cumulatifs, immédiats ou mixtes. Les facteurs prépondérants seront précisés à chaque reprise.

Cette conception particulière du temps est importante pour l'analyse des stratégies de développement en Afrique, continent caractérisé par une coexistence et une interdépendance asymétrique entre les contextes sociohistoriques nationaux, régionaux et internationaux qui influencent les processus d'innovation. Ainsi, avant même l'occurrence du besoin d'innovation, plusieurs solutions conçues et expérimentées dans les aires régionales occidentales – et, de plus en plus, asiatiques ou latino-américaines – se posent comme modèles. Autrement dit, plusieurs solutions existent avant que les problèmes ne surviennent comme certains théoriciens le soulignent (Cohen, March et Olsen 1971; Kingdon 2003). Or, les problèmes surviennent dans des contextes différents, les phénomènes sociaux étant uniques et rarement reproductibles.

Sur le plan empirique, l'intérêt immédiat du temps est d'identifier et d'informer les principaux moments politiques qui entourent les innovations, tout en établissant une connexion entre leurs causes historiques, leur contexte immédiat et les trajectoires ou les bifurcations dans lesquelles elles se situent (Pierson 2004). Cette contextualisation permet également de mieux comprendre les explications des mécanismes d'innovation proposés dans les chapitres suivants.

Plusieurs concepts sont ainsi utilisés pour rendre compte du facteur temporel : la situation critique, la bifurcation, la dépendance au sentier, la séquence et l'apprentissage.

James Mahoney et Daniel Schensul (2008, 457) identifient six caractéristiques potentielles de la dépendance de sentier, même s'il n'y a pas unanimité pour identifier le

nombre exact de caractéristiques nécessaires pour qualifier ce phénomène : « The past affects the future. Initial conditions are causally important. Contingent events are causally important. Historical lock-in occurs. A self-reproducing sequence occurs. A reactive sequence occurs. » La situation critique, nous l'avons vu, réfère à l'avènement d'un contexte favorable qui peut induire un changement institutionnel (Collier et Collier 1991), tandis que la bifurcation est la nouvelle trajectoire qui doit son origine à la situation critique (Hall et Taylor 1997). L'apprentissage se traduit quant à lui par l'intention des décideurs de procéder à des ajustements en fonction de leur expérience passée (Hall 1988 et Sabatier 1987 cités par Howlett et Ramesh 1993, 14). Il convient d'appliquer cette grille au cas africains.

2. Contexte temporel et innovations politiques en Afrique : observations empiriques

Quel est rôle du facteur temporel et contextuel dans l'émergence des innovations en matière de stratégie de développement en Afrique ? La présente section illustre ces caractéristiques tout en expliquant comment l'héritage historique cumulé au contexte immédiat privilégie certaines options. À ce titre, elle remonte jusqu'à la colonisation et à son héritage sur les stratégies postcoloniales.

2.1. Bref retour sur la colonisation et son héritage économique

Selon Heilbrunn (2009, 256), « le colonialisme en Afrique a été une période relativement courte, mais d'une importance fondamentale pour l'explication du développement économique du continent ». La colonisation a transmis un héritage politique et socioéconomique dont l'analyse permet de mieux comprendre les innovations et les trajectoires en matière de stratégie de développement économique de l'Afrique

postcoloniale (Austen 1987, 122-272). La configuration institutionnelle et le rôle de l'État colonial aussi bien dans la sphère économique que dans sa relation avec les acteurs internationaux permettent de mieux expliquer les causes sociohistoriques des innovations observées durant les années 1980. Cumulées aux contextes immédiats observés dans pays au moment des innovations, les causes sociohistoriques contribuent au processus de changement que Pierson (2004, 82) qualifie d'« incrémental » : « The most straightforward type of slow-moving causal process can be termed 'incremental' or 'cumulative.' »

Le principal objectif des puissances coloniales et du système politico-économique développé par ces dernières en Afrique subsaharienne était l'extraction et l'exportation des ressources primaires à forte valeur commerciale (Grellet 1982, 17-18; Ake 1996, 2). La configuration de l'État colonial lui permettait d'asseoir le pouvoir garantissant sa survie et son contrôle de l'économie afin d'en fournir les bénéfices à la métropole : « It controlled every aspect of the colonial economy tightly to maintain its power and domination and to realize the economic objectives of colonialism. » (Ake 1996, 2) L'institutionnalisation de l'État colonial s'est faite par l'établissement et la routinisation d'une hégémonie caractérisée par le pouvoir arbitraire en quête de légitimité (Young 1994, 141-181). La relation entre L'État colonial (acteur national) et l'État métropolitain (acteur international) était donc basée sur une domination tant politique qu'économique du second sur le premier. La métropole avait le pouvoir de nomination des administrateurs et principaux fonctionnaires des colonies. L'exploitation des colonies faisait partie des stratégies de développement économique des métropoles et non pas des États coloniaux. Les indigènes étaient éloignés des principales activités économiques et

commerciales, les administrateurs ne développant que des programmes leur permettant d'occuper des emplois majoritairement de subalternes (Ake 1996, 2).

Cette stratégie explique l'héritage colonial sur les économies africaines : des plantations industrielles produisant essentiellement des produits destinés à l'exportation, une industrie peu développée sauf dans le secteur minier et extractif, un commerce monopolisé par les sociétés étrangères, une agriculture essentiellement vivrière pour la majorité de la population locale, un élevage archaïque avec peu de transformations, une économie à la fois dépendante et au service de la puissance coloniale (Giri 1986, 40-43). Ces caractéristiques sont observables au Bénin, au Burkina Faso, au Cameroun, au Congo, en Côte d'Ivoire, au Mali, au Niger, au Sénégal et au Togo.

Les luttes pour les indépendances donnèrent l'occasion aux leaders politiques nationaux de dénoncer cette domination et de revendiquer l'appropriation du pouvoir politique tant pour l'autodétermination que pour contribuer au développement économique national.

Il convient ici de retenir que la colonisation a mis en place des structures politiques et économiques dont ont hérité les États africains indépendants. Cela nous ramène à la notion de dépendance de sentier qui s'applique ici dans le sens de la reproduction des modèles précédents (Pierson 2004; Mahoney et Schensul 2008). En effet, non seulement la structure coloniale a affecté la configuration politico-institutionnelle au moment des indépendances, mais le développement postcolonial s'est fait dans le sens de l'autoreproduction et du renforcement des systèmes précédents que plusieurs auteurs ont qualifié de modèle néocolonial de croissance (Hopkins 1973; Grellet 1982; Duruflé 1988). Cette dépendance au sentier a contribué à la crise du modèle, qui, cumulée à la

crise internationale, formera la situation critique (Collier et Collier 1991) expliquant en partie la bifurcation qui se matérialise par l'émergence des PAS. Il est possible d'observer la relation entre la longue période et celle immédiate ici. La présence ou l'absence de situation critique ne s'explique qu'en référence au contexte historique, comme le soulignent Collier et Collier (1991, 33) : « Importance or lack of a critical juncture cannot be established in general, but only with reference to a specific historical legacy. » L'usage des variables temporelle et contextuelle nous permet donc de mieux comprendre la crise interne du modèle postcolonial, cumulée aux crises internationales ayant contribué à l'émergence des PAS.

2.2. Crise du modèle postcolonial, crises internationales et ajustements structurels

Les nouveaux pays indépendants ont adopté des structures institutionnelles et des stratégies de développement étroitement liées à celles de l'État colonial. Malgré les variations des trajectoires – notamment les stratégies à prétention socialiste, comme le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et Congo, et les pays à prétention libérale ouverts au marché, comme le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Niger, le Sénégal et le Mali –, un ensemble de caractéristiques particulières permet de parler d'un modèle de développement africain, la différence étant le degré d'interventionnisme et de régulation. En plus de la planification du développement, Gérard Grellet (1982, 15-23) identifie plusieurs similitudes : une répartition des activités à plus de 80 % agricole (p. 15), l'absence de flux intersectoriels impliquant une importation de la majorité des inputs (p. 16), la faiblesse des taux d'investissement avec une estimation de moins de 2 % du PNB consacré au développement des capacités productives (p. 17), la dépendance vis-à-

vis des ex-puissances coloniales (p. 17), une très forte croissance urbaine qui constitue un poids pour l'économie (p. 23). Ce modèle connaît rapidement une crise importante.

2.2.1. Crise interne du modèle postcolonial : causes cumulatives

Après les indépendances en Afrique dans les années 1960, les pays africains ont conservé le modèle néocolonial caractérisé par l'importation des produits manufacturés et l'exportation des matières premières (Hopkins 1973), avec l'État, les entreprises publiques et parapubliques comme moteurs de la croissance économique. La croissance économique a été positive au départ, dépassant parfois celle des autres pays en développement. Le modèle de croissance était caractérisé par des économies de traites ou de rentes qui ne correspondent pas à un processus d'accumulation. Si ces secteurs d'activités sont dominés par des firmes étrangères, l'État prend cependant une place de plus en plus importante dans l'économie avec une administration très centralisée qui prend en charge de nombreux aspects du développement comme l'éducation, la santé, les infrastructures et progressivement le contrôle de nombreuses industries (Grellet 1982; Duruflé 1988). En effet, suivant ce modèle durant les années 1970, l'État « contrôlait l'essentiel des investissements, régulait l'économie par un système de prix administrés et mettait en place des instruments de politique macroéconomique keynésiens » (Hugon 2006, 19). Ce rôle correspondait au « consensus keynésien » en vigueur au sein des institutions internationales et des pays développés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le facteur temporel est intéressant ici à plusieurs titres. Il permet d'identifier les reliques et les héritages des modèles passés, mais aussi leur capacité à structurer les

politiques de développement subséquentes. Non seulement les pays africains ont poursuivi des politiques semblables à celle de l'État colonial, mais ils se sont également inspirés du modèle keynésien apparu en Europe après la Deuxième Guerre mondiale avec un État très interventionniste et omniprésent (Hall 1989). La question de temporalité multiple ou pluri-temporalité est intéressante dans le sens qu'elle permet de montrer comment les dirigeants africains s'inspirent autant de leur expérience historique coloniale que de l'expérience actuelle des anciennes puissances coloniales qui connaissent un niveau de développement différent. Ils s'inspirent ainsi d'expériences historiques appartenant à plusieurs périodes temporelles, leurs propres expériences passées, les expériences passées et présentes des autres pays. Cette notion diffère de celle des stratégies ou syndromes intertemporels avancée par Paul Collier et Willem Gunning (2008, 201) pour parler du « sacrifice of future income for present gain », stratégies illustrées dans le cas africain par le pillage ou la redistribution des ressources au détriment de la croissance économique. Collier et O'Connell (2008), ne s'en éloignant pas, font une distinction entre conséquences imprévues et « anticipables » :

Obviously, since our story concerns growth—or, rather, the failure of growth—in one sense all the syndromes involved intertemporal errors. However, a useful distinction can be drawn between errors which had often inadvertent adverse consequences for growth—as in the control regime—and errors which directly involved an under-valuation of the future. (Collier et O'Connell, 93-94)

Plutôt que de retenir cette définition normative puisque les auteurs parlent de conséquences négatives, nous nous en inspirons, mais préférons parler du concept

d'intertemporalité dans une perspective plus axiologiquement neutre pour faire allusion à la relation entre les décisions – ou trajectoires – à un moment initial et les conséquences sur l'évolution ou le développement à un moment postérieur à celui initial, notamment sur la moyenne ou longue durée, conséquences « anticipables » dans une certaine mesure par les décideurs. Ce concept, bien que ne l'excluant pas, diffère de la dépendance de sentier dans la mesure où les décideurs peuvent projeter les conséquences de leurs choix sur le court, moyen ou long terme en fonction des ressources dont ils disposent. Les options retenues dépendent ainsi de ce qu'ils cherchent à privilégier, entre autres le court, moyen ou long terme d'un côté, leur intérêt personnel ou l'intérêt général de l'autre.

Le concept d'intertemporalité est d'ailleurs approprié pour expliquer l'épuisement du modèle néocolonial. Selon Gilles Duruflé (1988, 8), la crise de ce modèle s'est traduite par un ensemble de caractéristiques, dont un

essoufflement de la croissance agricole; croissance des importations due à la « modernisation » et à l'urbanisation, à des rythmes supérieurs au rythme de croissance des exportations; blocage du processus d'import substitution; et enfin, croissance des charges de l'État à un rythme supérieur au taux de croissance de l'économie, entraînant des prélèvements toujours plus importants sur l'agriculture (qui ont contribué à désorganiser celle-ci) et un appel de plus en plus large aux financements extérieurs.

Les décisions prises par les dirigeants africains ne dépendaient plus que des ressources internes, mais en grande partie des fonds en provenance de l'extérieur.

L'intertemporalité s'explique ici par la relation entre les choix faits ou les trajectoires empruntées par les dirigeants africains et la durabilité de ces derniers sur le long terme. La durabilité implique la prise en considération par les

décideurs de la capacité d'autoreproduction des trajectoires en fonction des ressources disponibles et de leur gestion à terme. Le contexte de la guerre froide, les cours élevés des matières premières et les pétrodollars expliquent en partie pourquoi les modèles néocoloniaux ont pu durer si longtemps, bénéficiant de ressources externes que plusieurs dirigeants percevaient intarissables en raison de la compétition entre les deux blocs, l'Ouest et l'Est. Or comme nous le verrons, la crise n'a pas épargné ces acteurs internationaux. Au contraire, en les affectant, elle a aussi accéléré la crise interne aux pays africains (Toyes 1995).

Les crises constituent des phénomènes très importants pour l'explication des changements. Certains considèrent d'ailleurs qu'elles sont nécessaires pour qu'une réforme ou innovation se produise en Afrique (Devarajan, Dollar et Holmgren 2001, 7). Les crises font partie intégrante du facteur temporel qui contribue à une meilleure explication en permettant d'établir une relation entre différentes périodes temporelles, notamment les périodes coloniale et postcoloniale pour expliquer la cause cumulative interne et le contexte immédiat des innovations (Pierson 2004, 92). En effet, face à la crise interne et à l'épuisement du modèle néocolonial, la structure macroéconomique des États est bouleversée. Le contexte interne, caractérisé par une crise, constituait donc une conjoncture favorable à une innovation, comme l'indique notre modèle théorique. Le chapitre 4 présente les idées en vigueur dans les pays de l'échantillon et considérées comme facteurs ayant engendré la crise. En plus des difficultés internes, les crises

internationales vont définitivement altérer la capacité des États à pouvoir supporter financièrement leur omniprésence dans la sphère économique et sociale.

2.2.2. Aux sources historiques des innovations des années 1980 : crises externes, déficits publics et chocs pétroliers

Si la dépendance de sentier allant dans le sens de la reproduction des politiques précédentes ayant caractérisé le modèle postcolonial constitue la cause cumulative qui a contribué à l'émergence des PAS, la crise internationale a précipité ce processus et peut être considérée comme cause immédiate de la bifurcation des États qui passèrent de politiques axées sur l'interventionnisme et le contrôle étatique à des réformes allant dans le sens de la libéralisation des économies (Ndulu 2008). En effet, le contexte international marqué par une succession de crises a fortement contribué à la dégradation du modèle de développement et de croissance des économies extraverties de l'Afrique subsaharienne (Cornia 1987; Duruflé 1988; Toye 1995; van de Walle 2001; Ndulu et al. 2008; Heilbrunn 2009). En situant ces phénomènes dans le temps, il est aisé de mieux comprendre la dynamique entre les acteurs nationaux et internationaux durant cette période.

La succession des chocs pétroliers a engendré un ralentissement de l'économie, d'abord très apparent dans les pays industrialisés, mais qui s'est rapidement généralisé à l'échelle planétaire (Toye 1995, 53). Cette situation s'est caractérisée par une réduction considérable du PIB par habitant, cumulée à une chute vertigineuse du PIB réel, qui apparaît lorsque l'on compare les années d'avant et d'après la première crise (p. 42-43).

L'hétérogénéité des pays africains, notamment la différence entre les pays exportateurs et non exportateurs de pétrole, a eu pour conséquence une asymétrie dans la manière dont les crises les ont immédiatement affectés. Ainsi, la croissance des exportations des pays non-producteurs de pétrole a été considérablement affectée (Tarp 1993). La crise s'est ensuite généralisée aussi bien aux pays producteurs que non-producteurs de pétrole.

En effet, selon Giovanni Cornia (1987, 13-56) la crise trouve sa source dans les pays industrialisés. Les forts écarts de croissance de productivité du travail dans les secteurs manufacturiers en sont la cause (par exemple entre 1971 et 1980 elle est de 7,4 au Japon, de 4,5 en Europe de l'Ouest et de 2,5 aux États-Unis). À cela, s'ajoute l'augmentation des prix du pétrole qui a causé les trois chocs pétroliers en 1973, 1974 et 1979, et la crise de la dette dans les pays en développement. En Occident, les chocs pétroliers ont engendré la déflation et le déséquilibre des balances de paiement. Les politiques néolibérales d'austérité budgétaire menées par Ronald Reagan et Margaret Thatcher aux États-Unis et en Angleterre ont favorisé cette dégradation. Elles se sont traduites par la rigueur des politiques monétaristes, la réduction des dépenses publiques et l'augmentation des taux d'intérêts.

Après avoir affecté les pays industrialisés, la crise s'est ensuite répandue dans les pays en développement. Elle a d'abord entraîné la stagnation économique (Tarp 1993). Puis, les pays ont connu une chute considérable de leurs exportations. En raison de la faiblesse de la demande internationale, les produits primaires à destination de l'Europe ont été les plus touchés.

À ce sujet, Toye (1995, 43) affirme d'ailleurs :

En Afrique subsaharienne, la récession économique était bien plus grave que dans les pays industrialisés. La croissance du PIB réel est tombée de 6,4 % en 1965-1973 à 3,2 % entre 1973 et 1980. Comme le taux de croissance démographique, déjà élevé en Afrique subsaharienne, continua d'augmenter, ceci se traduisit en une chute de la croissance du PIB réel par tête d'habitant de 3,6 à 0,3 %.

Les phénomènes de substitution et de « dématérialisation croissante de la production manufacturière » associés à la concurrence créée par les prix des produits importés ont entraîné une dépréciation des prix des produits de base. La baisse des revenus s'est accentuée par la faible variation des aides publiques au développement. Les économies ont donc été incapables de compenser la diminution des revenus liés à la chute des exportations.

Tous ces facteurs, auxquels s'est rajoutée la crise de l'endettement, ont entraîné de nombreuses conséquences néfastes. Pour situer la crise de la dette dans son contexte, il faut noter qu'en raison des phénomènes présentés plus haut comme les chocs pétroliers, la fluctuation du prix des matières premières, le recyclage des pétrodollars par les banques, le taux d'intérêt favorable aux emprunteurs et la multiplication des projets coûteux et peu rentables au sein des pays en développement, il y a eu forte augmentation de la dette durant les années 70, jusqu'à ce que plusieurs pays deviennent incapables de tenir leurs engagements financiers (Teulon 1999, 93-96). Asphyxié financièrement, le Mexique est le premier qui décide en 1982 de suspendre les paiements du service de sa

dette, obtenant de ce fait un moratoire bancaire (Teulon 1999, 17). Plusieurs pays poursuivront sur la même lancée :

Chacun à leur tour, de nombreux pays du tiers monde vont se déclarer dans l'incapacité de faire face aux échéances : le Brésil en novembre 1982, puis le Chili, le Venezuela, le Maroc, etc. Seuls une quarantaine de pays (Chine, Inde, Taiwan, Algérie...), sur un total de 130, continuent de payer régulièrement les intérêts et le capital dus. (Teulon 1999, 17)

Les conséquences de ces phénomènes sont nombreuses en Afrique. On note, entre autres, de graves déficits monétaires, fiscaux et de la balance de paiement, de fortes inflations, la détérioration des termes de l'échange, l'incapacité d'avoir recours aux marchés privés de capitaux, une baisse du PIB par habitant et un désastre social, notamment en santé, en nutrition et en éducation (Jeppersen 1992).

Face à ces conséquences, les pays africains ainsi que leurs partenaires financiers internationaux se sont mis à la quête de solutions. À la suite du Consensus de Washington (voir ci-dessous), l'idée de la généralisation de l'ajustement va s'imposer. Il s'agit de généralisation et non pas de création, parce que non seulement l'ajustement avait déjà été appliqué en Europe, mais, en plus, il était appliqué de manière *sporadique et secrète* pour aider certains gouvernements (Toye 1995, 41-66). Toye considère ainsi que les raisons qui ont poussé la Banque mondiale à adopter cette stratégie sont, entre autres, la lenteur des décaissements traditionnels, la nécessité des financements, la difficulté d'une prévision de projets viables, la détérioration de la situation des paiements et la recherche de l'amélioration de l'efficacité de son programme anti-pauvreté. En plus, la recherche de

la croissance dans les pays en développement devait maintenant se faire avec des considérations macroéconomiques.

On voit donc l'importance des crises caractérisant les contextes internes (crise de la dette, modèle de développement des États africains) et externes (modèle keynésien des États occidentaux et systèmes économique, financier et commercial international). Ces crises correspondent à ce qui a été qualifié dans cette analyse, à la suite de Collier et Collier (1991), de John Kingdon (2003), de Paul Pierson (2004) et de Charles Tilly (2008), de situation critique ou de conjoncture favorable à une bifurcation, à une innovation ou à un changement. En effet, le facteur temporel permet de contextualiser l'origine de l'innovation. Il permet aussi d'identifier les causes cumulatives qui, en atteignant un niveau critique, ont provoqué une crise nécessitant des ajustements. Il est alors possible de s'interroger si en l'absence d'une crise interne il y aurait eu ces innovations consistant en l'émergence des PAS. Le fait que le Botswana, l'un des seuls pays africains ne connaissant pas une crise interne identique à celle des autres durant cette période, n'ait pas adopté les PAS (Leith 2006) laisse présager que le facteur interne jouait également un rôle déterminant, même si le facteur externe était aussi très important, puisque c'est de là que sont venus à la fois l'accélération de la crise interne et les solutions aux crises tant internes qu'internationales. Il convient maintenant d'observer de manière plus précise l'origine immédiate de l'innovation.

2.2.3. Ajustements structurels et retrait de l'État en Afrique : origine immédiate des ajustements

Consensus de Washington

La précédente section vient de situer les origines intertemporelle et pluritemporelle de l'ajustement structurel en Afrique dans la succession des événements et des crises qui ont créé un contexte favorable ou une situation critique nécessaires à une bifurcation. Les causes cumulatives et, dans une moindre mesure, immédiates, ont donc été identifiées. Il s'agit à présent de se focaliser sur l'origine immédiate ou contextuelle de ce dernier en voyant comment la combinaison de ces facteurs explique les origines immédiates.

Face à la succession des chocs pétroliers et des crises successives survenues durant les années 1970, un consensus a émergé entre les principaux acteurs de la finance mondiale, soit le FMI, la BM et le gouvernement des États-Unis, sur les recettes à appliquer. Étant donné le fait que le siège de ces différentes institutions se trouve à Washington, cette convergence a été qualifiée de Consensus de Washington, bien que partagée par le G7, l'OMC et l'OCDE et les principaux partenaires financiers du développement. Yves Dezalay et Bryan Gath (1998, 3-22) montrent que la convergence entre les théoriciens de l'École de Chicago et des praticiens des IFI a constitué la solide base autour de laquelle le Consensus de Washington a pris forme.

John Williamson (1994, 26-28) recense un ensemble de dix conditionnalités qui constituent le fondement du Consensus de Washington.

Tableau 12 : Conditionnalités du Consensus de Washington

1) La discipline fiscale	Le déficit fiscal doit être assez bas pour pouvoir être financé sans une augmentation des taxes. Il ne doit donc pas être supérieur à 2 % du PIB.
2) Les dépenses publiques prioritaires	Les réformes politiques consistent à rediriger les dépenses des secteurs politiques sensibles qui reçoivent plus de ressources que leur retour économique ne justifie (administration, défense, subventions aux entreprises...). Les dépenses seront ainsi redirigées vers les secteurs à haut retour sur investissement ayant un potentiel d'accroître la redistribution des revenus, comme la santé, l'éducation et les infrastructures.
3) La réforme du système fiscal	Les réformes fiscales doivent contribuer à l'élargissement de l'assiette fiscale tout en modérant le taux de prélèvement.
4) La libéralisation financière	L'objectif ultime de la libéralisation financière est de faire en sorte que les taux d'intérêts soient déterminés par le marché. Dans certaines circonstances, un objectif sensible transitoire est l'abolition du taux d'intérêt préférentiel accordé à des emprunteurs privilégiés et la mise en place d'un taux d'intérêt modéré positif.
5) Le taux de change	Un pays a besoin d'un taux de change suffisamment compétitif pour induire une croissance rapide dans les exportations non traditionnelles. Il doit être géré de manière à assurer les exportateurs que cette compétitivité sera maintenue dans le futur.
6) La libéralisation commerciale	Les restrictions quantitatives doivent être progressivement remplacées par les droits de douane, qui eux-mêmes devront être progressivement réduits jusqu'à l'atteinte d'un taux uniforme et bas (aux alentours de 10 % et jamais plus de 20 %). Il y a cependant divergence sur la vitesse de réduction des droits de douane (sur 3 à 10 ans), ainsi que sur la nécessité ou non de ralentir le processus de libéralisation quand les conditions macroéconomiques sont défavorables (récession ou déficit de la balance de paiements).
7) L'investissement direct étranger	Les barrières aux sociétés étrangères doivent être abolies. Les entreprises locales et internationales doivent être autorisées à faire la compétition sur une base égale.
8) Les privatisations	Les entreprises d'État doivent être privatisées.

9) La dérégulation	Le gouvernement doit abolir les différentes réglementations qui constituent une entrave à l'entrée de nouvelles entreprises ou qui réduisent la compétition, et s'assurer que toutes les régulations sont justifiées par des critères comme la sécurité, la protection environnementale ou la supervision prudente des institutions financières.
10) Les droits de propriété	Le système légal doit garantir des droits de propriété sans coût excessif et les rendre accessibles au secteur informel.

Source : John Williamson (1994, 26-28).

Fondement des PAS

Si Toye (1995, 54) définit l'ajustement structurel « comme le financement d'un programme accompagné de conditions portant sur l'économie dans sa totalité », il est important de retenir que c'est un ensemble de mesures de politique économique qui vise à améliorer un secteur ou l'ensemble de l'économie d'un pays. Comme l'illustre le tableau précédent synthétisant l'œuvre de Williamson (1994, 26-28), les programmes peuvent avoir pour objectifs la libéralisation économique, la suppression des déficits publics, la suppression des entraves au développement économique, la facilitation des investissements étrangers, la lutte contre la corruption et de nombreux autres facteurs.

Les pays africains ne sont donc pas les premiers à utiliser l'ajustement structurel dans un contexte de réformes. Il a en effet été appliqué dans de nombreux pays de l'OCDE (Ventriss 2000).

Il conviendrait cependant d'apporter une définition qui corresponde à la réalité du contexte africain. Le programme d'ajustement structurel sera ainsi défini comme un dispositif négocié avec le FMI ou la Banque mondiale qui permet le financement de

réformes de politique économique d'un pays en contrepartie de l'acceptation de conditionnalités relatives à la nature et à la mise en œuvre de ces réformes.

Les idées qui ont influencé les contenus des PAS en Afrique trouvent leur origine dans le Consensus de Washington, qui contient les principales propositions ayant servi de base aux conditionnalités imposées par les IFI aux pays africains en contrepartie des fonds reçus. En effet, le cadre idéologique et pratique du fonctionnement de l'État néocolonial de style keynésien va être transformé, pour ne pas dire remis en cause dans le sens d'un retrait progressif.

Ainsi, pour justifier la nécessité de l'ajustement en Afrique, la Banque mondiale (1993) identifie plusieurs facteurs endogènes et exogènes. Parmi les facteurs endogènes, on compte une mauvaise politique macroéconomique caractérisée par la surévaluation des monnaies, les dépenses publiques massives, une politique commerciale introvertie, une instabilité politique, le retard de l'Afrique sur les indicateurs sociaux et notamment le capital humain. Parmi les facteurs exogènes que la Banque s'attèle à relativiser, il y a la baisse des termes de l'échange et l'accroissement des transferts extérieurs. Afin de résoudre ces problèmes en partie causés par la prépondérance de l'État dans la conduite des affaires économiques, le Consensus de Washington s'impose.

L'État va progressivement mettre en œuvre des politiques impliquant son retrait de la sphère économique au profit des investisseurs privés, qu'il encourage et protège. Les programmes d'ajustement, y compris le non-interventionnisme étatique, la libéralisation financière, les privatisations, l'adoption des taux de change compétitifs et l'ouverture au

marché mondial, constituent donc les fondements de la libéralisation des États. L'État n'intervient plus sur les marchés que pour sécuriser leurs intérêts.

Il importe maintenant de discerner de manière concrète comment ont émergé ces PAS et quels ont été leurs effets sur les transformations de politiques suivantes. Pour ce faire, nous analysons d'abord le processus d'innovation par imposition et son impact sur le niveau d'innovation observé durant la période dans les États africains.

2.3. Adaptation des ajustements et politiques sociales : la succession de résultats mitigés et la pression des pairs comme origine cumulative

Situer l'analyse dans le temps permet de mieux comprendre l'origine de l'adaptation des PAS. En effet, l'adaptation³⁷ d'une politique est une innovation limitée correspondant au processus le plus commun de décision politique et administrative (Lindblom 1959). Il est qualifié de changement de premier ordre (Hall 1993, 79). Ces changements et adaptations sont largement influencés par les analyses partisans au sein desquels les auteurs précisent les valeurs qu'ils défendent et produisent des analyses afférentes (Lindblom et Woodhouse 1993). Dans cette perspective, il semble pertinent d'analyser les évaluations et les recommandations que différents auteurs font des PAS et de les mettre en relation avec les ajustements.

Les programmes d'ajustement structurel ont fait l'objet de nombreuses évaluations qui sont classées en deux catégories principales : les orthodoxes (Banque mondiale et PNUD 1989; Banque mondiale 1994a) et les hétérodoxes (Cornia, Jolly et Stewart 1987;

³⁷ L'adaptation ou l'ajustement est compris ici dans le sens du premier ordre de changement de Hall.

Cornia, Hoeven et Mkandawire 1992). Le contexte temporel permet donc de comprendre les enjeux politiques qui ont influencé les décisions des organisations dans le sens d'une innovation limitée. Précisons-le, il n'est pas question d'évaluer une quelconque politique des IFI ici, perspective que nous avons jugée normative et à laquelle de trop nombreux auteurs se sont livrés. Nous présentons plutôt leurs propres évaluations et celles de certains de leurs critiques afin de montrer comment le facteur temporel permet de comprendre le processus à travers lequel les essais, les erreurs et les pressions de l'environnement orientent les innovations, qu'elles soient limitées ou non. L'adaptation des PAS est perçue comme un ajustement étroitement lié à l'expérience passée. D'ailleurs, comme le soulignent Howlett et Ramesh (1993, 14),

Sabatier has argued that “policy-oriented learning”—defined as “relatively enduring alterations of thought or behavioural intentions that result from experience and that are concerned with the attainment or revisions of the precepts of one’s belief system”—is a major determinant of policy innovation and change. He sees policy-oriented learning occur primarily as policy networks cognise how better to realize their core beliefs based on their past experiences.

Quant à Hall, ces mêmes auteurs affirment qu'il définit

policy learning as “a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in the light of the consequences of past policy and new information so as to better attain the ultimate object of governance” [...] The principle agents of learning are, in Hall’s view, “the officially-sanctioned experts operating in a given field of policy.” (p. 14)

Le facteur temporel permet donc de comprendre l'apprentissage en ce sens qu'il est possible d'identifier les solutions initialement proposées, les possibilités et les changements de perception et les changements incrémentaux qui en découlent, issus du

processus permanent d'essais, erreurs et adaptations (Lindblom 1959). Pour comprendre l'adaptation des PAS, il convient de voir la perception qu'ont les acteurs de ces mesures, notamment ceux qui en ont été à l'origine et leurs critiques, car, comme le notaient Jeffrey Pressmann et Aaron Wildavski (1973, xviii), l'évaluation est un élément fondamental pour l'apprentissage : « Learning is the key to both implementation and evaluation. »

Durant les années 1990, soit après plus d'une décennie de mise en œuvre des PAS dans plusieurs pays, les institutions financières internationales se retrouvent confrontées à des critiques et produisent des analyses pour justifier la pertinence de leurs stratégies dans un contexte politique durant lequel elles sont contestées pour les effets sociaux néfastes générés. Ainsi, l'étude faite par la Banque mondiale et le PNUD (1989) sur les impacts de l'ajustement entre 1980 et 1987 cherche à justifier la nécessité de l'ajustement et considère qu'il a eu un effet positif sur presque tous les aspects traités par les réformes. Dans une perspective normative et défendant leurs politiques, ces institutions considèrent ainsi que

Les recettes d'exportation ont diminué, mais essentiellement du fait de la baisse des prix du pétrole, laquelle a aidé les pays importateurs de pétrole. Malgré de récentes baisses, les termes de l'échange de l'Afrique restent supérieurs de 15 pour cent à leur niveau du début des années 70 car les prix de ses exportations ont moins baissé que ceux d'autres pays. La part des apports mondiaux d'APD reçu par l'Afrique subsaharienne a en outre doublé. Mais les exportations n'ont pas progressé tandis que la dette continue d'augmenter. Et le ratio du service de la dette de l'Afrique est près du double de ce qu'il pourrait être. Les apports nets de capitaux non concessionnels ont fortement diminué entre 1981 et 1985, mais ont repris depuis. Les versements nets d'APD ont continué d'augmenter. La baisse des taux de change reflète les améliorations apportées aux politiques économiques. La production agricole augmente plus

vite que la population pour la première fois depuis 1970. Et la croissance du PIB, bien qu'encore inférieure à celle d'autres pays en développement, a commencé à s'accélérer. (Banque mondiale et PNUD 1989, 1-3)

Continuant sur la même lancée – analyse normative, prescriptive et partisane –, la Banque mondiale (1993a) évalue les impacts de l'ajustement sur une nouvelle période allant de 1987 à 1991. Les conclusions sont également positives. L'ajustement se révèle payant dans les pays qui sont persévérants. Ce succès se traduit par une évolution positive de la croissance annuelle du PIB, de la croissance industrielle, de la hausse du revenu externe, de l'augmentation des exportations, de l'épargne intérieure brute et du taux d'investissement.

Cette « croissance induite par l'ajustement a probablement amélioré le sort des pauvres » (Banque mondiale 1993a, 188). Cependant, la BM estime que certains pays doivent améliorer les réformes en appliquant « la bonne politique macroéconomique », afin de pouvoir profiter des effets positifs de l'ajustement. Cette mise en contexte permet d'expliquer l'innovation limitée. En effet, pour les IFI, les PAS demeurent un instrument adéquat qui produit des résultats positifs lorsqu'ils sont bien mis en œuvre.

Les autoévaluations partisans, normatives et prescriptives des PAS par les IFI expliquent les raisons pour lesquelles il y a eu, suivant le processus de dépendance de sentier, reproduction des PAS sur plus de deux décennies pour répondre à ce que van de Walle (2001) a qualifié de politique de crises permanentes en Afrique. L'apprentissage forcé par les résultats mitigés et les critiques croissantes des partenaires, y compris celles émanant du système de l'ONU, ont contribué à l'adaptation observée.

Bien entendu, les auteurs hétérodoxes – tout aussi normatifs, prescriptifs et partisans – ne partagent pas cette vision positive des IFI. Ainsi, l'UNICEF (Cornia 1987) évalue l'impact de l'ajustement sur la protection de l'enfance pour la période allant de 1980 à 1985. Cette évaluation est retenue par ce que le bien-être des enfants s'intègre dans une stratégie de développement à long terme (Stewart 1992, 365-416). Aussi, l'auteur précise-t-il que la qualité de vie des enfants reflète en général celle du ménage et par ricochet la santé économique d'un pays. L'intérêt d'analyser ces auteurs est de montrer comment leurs publications, quoique normatives et bien que parfois heuristiques, ont contribué aux débats et à l'adaptation des politiques des IFI. Après un rejet initial, les IFI ont progressivement intégré plusieurs des notions proposées par leurs critiques, notamment les impératifs de réduction de la dette et de la lutte contre pauvreté (FMI 2003, 2) qui seront analysés dans les chapitres suivants.

Contrairement à l'évaluation positive de la Banque mondiale, l'ajustement tel que pratiqué jusqu'au moment de l'évaluation induit la pauvreté et détériore la situation de l'enfant selon les auteurs hétérodoxes, dont certains sont des experts des agences de l'ONU agissant pour le bien être social (UNICEF 1987). Ses effets ne sont pas de nature à permettre une croissance durable. Comme impacts défavorables, l'auteur remarque la baisse des revenus réels des ménages, l'augmentation du chômage, l'accélération de l'inflation, la chute des ressources des pauvres, l'augmentation du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, la réduction des dépenses sociales réelles par habitant, la réduction des dépenses consacrées aux subventions alimentaires, la réduction des rations

alimentaires, la réduction du temps consacré par les parents aux enfants, la réduction de la couverture vaccinale, la fermeture des hôpitaux, l'augmentation des frais de santé, la réduction du personnel de l'éducation et de la santé, l'augmentation des abandons scolaires, l'augmentation du taux de mortalité infantile et de la malnutrition (Stewart 1992, 365-416). En bref, il note une détérioration du bien-être des plus défavorisés. Cette dialectique est importante car les interactions entre ces organisations contribueront à l'apprentissage, puis à l'adaptation des politiques des IFI.

Dans une veine tout aussi critique, Eva Jespersen (1992) évalue les impacts économiques et sociaux ainsi que le processus même de l'ajustement. Les résultats de son évaluation montrent que non seulement il y a un déclin économique et social, mais aussi un échec à la tentative d'ajustement structurel. L'échec de la tentative d'ajustement signifie que le processus de mise en œuvre des réformes n'a pas été opérationnalisé conformément aux objectifs. Les éléments permettant cette affirmation sont : la croissance négative du PIB par habitant, la baisse de la production dans les industries à cause de la concurrence accrue des produits importés, l'augmentation du chômage, la baisse des salaires réels moyen et minimum, la fuite des cerveaux, l'augmentation de la population urbaine, l'expansion du secteur informel, la réduction ou la stagnation des recettes publiques, la réduction disproportionnée des dépenses de l'éducation, la santé, la nutrition, les services économiques et les infrastructures de base tendant à profiter en premier lieu aux pauvres. Cette réduction a été suivie de la détérioration des conditions de vie des pauvres.

Enfin, Frances Stewart (1992) évalue l'impact des PAS sur le développement à long terme du continent africain. Selon elle, il y a une contradiction entre les PAS – qu'elle considère comme étant des politiques à court terme – et le développement à long terme qui est pourtant l'objectif principal des PAS. Non seulement les PAS n'ont pas réussi à rétablir la croissance, mais en outre certains ont contribué à la dégradation de la situation économique : ce constat est à l'origine l'adoption des filets de sécurité sociale, innovation limitée durant les années 1990, mais qui contribua à des changements plus significatifs au cours de la décennie suivante. On remarque donc ici une relation entre les effets cumulatifs de la mise en œuvre des PAS menant à l'adoption d'une innovation limitée, qui va causer de manière cumulative les changements plus importants se traduisant par les OMD et la réorientation des stratégies des IFI vers la lutte contre la pauvreté qui seront analysés dans les prochains chapitres.

Situer l'analyse dans le temps permet donc de mieux comprendre l'origine l'innovation. L'adaptation des PAS s'explique par leur succès économique mitigé (Stiglitz 2002, 40) (presque aucun pays africain n'a atteint la prétendue croissance très élevée comparable aux dragons asiatiques comme le présupposait la Banque mondiale) accompagné d'un bilan social et humain négatif (Geo-Jaja et Mangum 2001). Les autoévaluations et les critiques ont contribué au processus d'apprentissage social qui a permis un relatif changement de discours des institutions financières internationales et une adaptation des programmes, associant l'allègement de la dette à la réduction de la pauvreté (Banque mondiale 2003, 2).

2.4. Crises de légitimité et adoption des DSRP, des FRPC : effets cumulatifs

Pour expliquer l'émergence des DSRP et des FRPC à l'aube des années 2000, il convient de situer les trajectoires des États africains et des IFI dans le temps. En effet, près de deux décennies après l'adoption des PAS, les économies africaines étaient toujours en crise (van de Walle 2001). Le temps permet de comprendre l'origine des solutions de rechange, des pressions et des causes cumulatives (Pierson 2004) ayant progressivement orienté les politiques des IFI et des États, passant de l'adaptation des PAS par l'ajout de mesures sociales à un processus de changement par conversion des PAS en DSRP et en FRPC.

Après les résultats mitigés des PAS, plusieurs des propositions reconnues comme ayant contribué aux transformations sont venues des experts de l'UNICEF qui proposaient un *ajustement à visage humain* (Cornia, Jolly et Stewart 1987), insistant sur le caractère essentiel de la prise en compte du bien-être des groupes les plus vulnérables de la société et des mesures favorisant le développement et pas seulement la croissance (Cornia, Jolly et Stewart 1987, 158). L'organisation proposait ainsi une approche plus humaine basée sur six piliers.

Tableau 13 : Approche de l'UNICEF

Priorité	Mesures proposées par l'UNICEF pour protéger les groupes vulnérables
1	Des politiques macroéconomiques plus expansionnistes afin de passer de la croissance au développement
2	Les politiques méso économiques visant à respecter les priorités en répondant aux besoins des plus vulnérables
3	Des mesures sectorielles pour assurer la restructuration du secteur productif
4	Des mesures visant à accroître l'équité et l'efficacité dans le secteur social
5	Des programmes compensatoires visant à protéger les normes essentielles de vie, de santé et de nutrition des groupes à bas revenu pendant l'ajustement
6	Le suivi des niveaux de vie, de santé et de nutrition des groupes vulnérables pendant l'ajustement

Source : Cornia, Jolly et Stewart (1987, 160-161)

La publication de l'UNICEF est importante parce que, à l'image du FMI et de la Banque mondiale, elle est une organisation qui appartient au système des Nations Unies. En perte de légitimité au sein de l'ONU et de plusieurs pays quant à son efficacité en matière de développement, la Banque mondiale oriente progressivement son discours qui inclut de plus en plus les critiques des partenaires dont elle est la cible [Banque mondiale 1990 (pauvreté et prise en compte des besoins fondamentaux dans les programmes d'ajustements), 1993 (santé), 1999-2000 (approche globale du développement), 2001 (lutte contre la pauvreté)].

S'inscrivant dans la même lancée que l'UNICEF, le PNUD prône *une mondialisation à visage humain* dans son rapport de 1999, ce qui s'inscrit dans la continuité de la *vision nouvelle qu'il proposait du développement humain au niveau mondial* qu'il proposait en 1992. La réduction de la pauvreté est considérée comme l'objectif ultime des stratégies de développement (PNUD 1999, 1). Très critique des politiques précédentes des IFI, le PNUD exerce le leadership qui contribuera à façonner les OMD présentés dans la section suivante. Les nouvelles stratégies de développement doivent intégrer des mesures spécifiques pour lutter contre la pauvreté.

Ce processus d'inclusion aboutira à la conversion des PAS (document cadre de politique économique, crédit d'ajustement structurel, facilité d'ajustement structurel renforcée) en DSRP, en CSRP et en FRPC (Banque mondiale 2001). Cela marque un tournant novateur pour les IFI qui passent de la conception économique, financière et non participative des années 1980 à une approche plus participative, inclusive et globale du développement (Banque mondiale 1999/2000). Les IFI proposent également aux Africains des solutions « pouvant leur permettre de revendiquer leur place au 21^e siècle »,

soit l'établissement d'une intégration régionale fiable et d'un partenariat mondial efficace (Banque mondiale 2000).

2.5. Contexte favorable et émergence du NEPAD : effets cumulatifs

Le NEPAD est la dernière innovation qui retient l'attention. Ce projet intervient à la suite d'une séquence d'événements : l'échec du plan de Lagos, la diffusion-imposition des PAS, l'apprentissage-ajustement, la conversion institutionnelle à l'aube des années 2000. Ces changements ont formé un contexte favorable à l'émergence du NEPAD, constituant – par un enchevêtrement d'idées, d'intérêts, d'institutions, d'essais, d'erreurs et d'adaptations – les causes cumulatives à l'origine de ce dernier. Ces facteurs cumulatifs qui sont analysés dans le chapitre suivant ne devraient pas occulter le contexte favorable immédiat qui a accéléré la mise à l'agenda du NEPAD.

2.5.1. La dynamique internationale immédiate : la Déclaration du Millénaire incluant les Objectifs du millénaire pour le développement et la réponse aux besoins fondamentaux de l'Afrique

Durant la 55^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, les chefs d'État et de gouvernement des pays membres ont adopté la *Déclaration du Millénaire*³⁸ qui fixait les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Les troisième et septième points de cette déclaration qui constituent *les Objectifs du Millénaire pour le Développement* et la *Réponse aux besoins fondamentaux de l'Afrique* sont d'un intérêt

³⁸ Résolution A/55/L.2 adoptée le 8 septembre 2000 et dont le rapport a été publié le 13 septembre 2000. Le site Internet www.un.org/french/millenniumgoals présente exhaustivement les OMD. La Déclaration va cependant au-delà du développement et inclut huit points principaux, soit : 1. valeurs et principes; 2. paix, sécurité et désarmement; 3. développement et élimination de la pauvreté, 4. protéger notre environnement commun; 5. droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance, 6. protéger les groupes vulnérables; 7. répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique; 8. renforcer l'organisation des Nations Unies.

particulier pour cette démonstration. Les OMD visent à « faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l’humanité entière à l’abri du besoin » (Déclaration du millénaire 2000, 4) et sont organisées en objectifs et cibles présentés au tableau 14.

Tableau 14 : Les Objectifs du Millénaire pour le développement et leurs cibles

Objectif	Cibles
1- Faire disparaître l’extrême pauvreté et la faim	1- Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour 2- Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population souffrant de la faim
2- Assurer l’éducation primaire pour tous	3- D’ici 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d’achever un cycle complet d’études primaires
3- Promouvoir l’égalité des sexes et l’autonomisation des femmes	4- Éliminer les disparités entre les sexes dans un enseignement primaire et secondaire d’ici 2005 si possible, et à tous les niveaux de l’enseignement en 2015 au plus tard
4- Réduire la mortalité infantile	5- Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans
5- Améliorer la santé maternelle	6- Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle
6- Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d’autres maladies	7- D’ici 2015, enrayer la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance actuelle 8- D’ici 2015, enrayer la propagation du paludisme et d’autres grandes maladies et inverser la tendance actuelle
7- Assurer la durabilité des ressources environnementales	9- Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales 10- D’ici 2015, réduire de moitié le pourcentage de la population privée d’un accès régulier à l’eau potable 11- Parvenir, d’ici 2020, à améliorer sensiblement la vie d’au moins 100 millions d’habitants de taudis
8- Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	12- Instaurer un système commercial et financier plus ouvert, fondé sur des règles, prévisibles et non discriminatoires, ce qui implique un engagement en faveur de la bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aussi bien à un niveau national qu’international 13- Subvenir aux besoins spécifiques des pays les moins avancés, ce qui suppose l’admission en franchise et hors contingents de leurs exportations, un programme renforcé d’allègement de la dette et l’annulation de la dette publique bilatérale, ainsi qu’une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté 14- Subvenir aux besoins spécifiques des pays enclavés et des petits États insulaires en appliquant le Programme d’action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les conclusions de la 22 ^e session extraordinaire de l’Assemblée générale 15- Engager une démarche globale pour régler le problème de la dette des pays en développement par des mesures nationales et internationales propres à rendre cet endettement supportable à long terme 16- En coopération avec les pays en développement, imaginer et appliquer

	des stratégies de nature à créer des emplois productifs décents pour les jeunes
	17- En coopération avec les laboratoires pharmaceutiques, proposer des médicaments de base accessibles à tous dans un pays en développement

Source : PNUD (2003, 1-3).

En plus de ces OMD, les chefs d'État et de gouvernement s'engagent à apporter une réponse aux besoins spéciaux de l'Afrique : « Nous soutiendrons la consolidation de la démocratie en Afrique et aiderons les Africains dans la lutte qu'ils mènent pour instaurer une paix et un développement durables et éliminer la pauvreté, afin d'intégrer le continent africain dans l'économie mondiale. » (Déclaration du millénaire 2000, 8)

Tant l'ONU que la Banque mondiale (Banque mondiale 2000/2001) suggèrent l'institution d'un partenariat international pour susciter une forte croissance économique et réaliser les OMD. Le contexte international est favorable, appelant et promettant de soutenir un partenariat tant international que national. La dynamique nationale et régionale s'accélère.

2.5.2. La dynamique nationale et régionale : les plans MAP et OMEGA et l'émergence du NEPAD

À côté de cet appel international, une véritable compétition africaine entre promoteurs de projets différents, le plan MAP du président sud-africain Thabo Mbeki et le plan Omega du président sénégalais Abdoulaye Wade, a été à l'origine de l'émergence du NEPAD.

Durant le Forum économique de Davos en 2001, le président Mbeki présente le plan MAP³⁹ comme la solution aux problèmes de développement en Afrique. Bien que le projet soit soutenu par plusieurs leaders, dont le président du Nigéria Olusegun Obasanjo, le président de l'Algérie Abdelaziz Bouteflika et le président de l'Égypte Hosni Moubarak, Ian Taylor (2003, 121) considère que, sans l'Afrique du Sud, ce projet n'aurait jamais vu le jour. Les idées de la *Renaissance africaine* en vogue dans la politique postapartheid en Afrique du Sud ont d'ailleurs grandement influencé ce projet (Taylor et Nel 2002, 163-180). Elle vise, entre autres, à réhabiliter les Africains, à renforcer l'idéologie panafricaniste et à redresser l'économie continentale (Taylor et Williams 2001, 265-286). Le plan MAP (Mbeki, 2001) traite principalement de la gouvernance politique et économique dans une perspective globale et prône l'établissement d'un nouveau partenariat entre les Africains et les institutions internationales. Un second plan va cependant entrer en compétition avec ce dernier.

En effet, durant le sommet France-Afrique de l'année 2001, le président sénégalais Abdoulaye Wade propose le plan Omega pour pallier les limites du MAP. Ce plan se focalise principalement sur les enjeux partiellement abordés par le MAP, parmi lesquels les infrastructures, la santé, l'éducation et l'aide au développement. Cette analyse montre qu'il y a une véritable compétition entre les idées et les intérêts des élites africaines, dont le leadership démocratique ou libérateur représente un espoir pour leur peuple (Taylor et

³⁹ MAP signifie *Millenium Partnership for Africa Recovery Program*.

Nel 2002, 172), dans le processus d'élaboration des stratégies continentales de développement économique.

Les deux plans vont néanmoins fusionner pour former la Nouvelle Initiative africaine le 3 juillet 2001. Cette initiative sera validée lors du sommet de l'OUA à Abuja le 23 octobre 2001, adoptant le nom de NEPAD, et devenant un programme de l'Union africaine (Makhan 2002, 5).

Le NEPAD est une stratégie de développement continentale qui fait le point des maux qui ont constitué un frein de développement à l'Afrique – y compris l'esclavage, la colonisation et le leadership de certains dirigeants africains, la marginalisation et l'exclusion du continent – et propose des solutions qui permettront à l'Afrique de prospérer économiquement et revendiquer sa place dans la mondialisation.

Les domaines prioritaires du NEPAD sont synthétisés au tableau 15.

Tableau 15 : Dix domaines prioritaires du NEPAD

Domaine prioritaire	Objectifs	Moyens
1- Bonne gouvernance politique	<ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir des conditions de paix et de sécurité - Promouvoir et consolider la démocratie et la gouvernance publique 	<ul style="list-style-type: none"> - Prévenir, gérer et résoudre les conflits - Réformer et solidifier des institutions démocratiques (justice, parlement...)
2- Bonne gouvernance économique	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer la gestion économique et les finances publiques - Améliorer la gouvernance des entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> - Élaborer des programmes concrets assortis d'un échéancier et favorables à la bonne gouvernance à définir - Prendre en considération les propositions d'une équipe spéciale des ministères des finances et des banques centrales
3- Infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer l'accès aux infrastructures, la coopération et le commerce régional - Développer les compétences nécessaires à l'exploitation des réseaux et réduire le risque des investissements étrangers 	<ul style="list-style-type: none"> - Encourager la concurrence et harmoniser la législation pour faciliter le commerce transfrontalier - Accroître l'investissement pour la rénovation et l'amélioration de l'entretien - Développer des institutions de formation

4- Éducation	<ul style="list-style-type: none"> - Collaborer avec les bailleurs de fonds pour atteindre l'objectif international de développement pour l'éducation - Réformer les programmes d'enseignement et former des réseaux pour l'enseignement supérieur et la recherche 	<ul style="list-style-type: none"> - Examiner les initiatives actuelles conjointes avec l'ONU, l'UNESCO et les principaux bailleurs de fonds et accélérer l'introduction des NTIC à l'école - Examiner les dépenses pour l'éducation et les capacités de recherche dont le continent a besoin
5- Santé	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les programmes de lutte contre les maladies transmissibles et disposer d'un système de soins solide - Assurer l'éducation 	<ul style="list-style-type: none"> - Obtenir des médicaments à prix abordable, lutter contre le VIH/SIDA, collaborer et mobiliser des ressources
6- NTIC	<ul style="list-style-type: none"> - Participer à la croissance et à la formation - Doubler la densité des lignes téléphoniques - Diminuer les coûts et améliorer la fiabilité des services 	<ul style="list-style-type: none"> - Collaborer avec les institutions régionales pour la mise en œuvre d'une législation et des institutions de formation - Collaborer avec les institutions de financement
7- Agriculture	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer la performance agricole (préalable au développement) - Parvenir à la sécurité alimentaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Éliminer des contraintes structurelles - Apporter un appui institutionnel - Attirer l'attention des bailleurs de fonds
8- Énergie	<ul style="list-style-type: none"> - Accroître la production de l'énergie comme nécessité domestique et facteur de production des biens et services - Réduire les coûts et développer de nouvelles sources d'énergie 	<ul style="list-style-type: none"> - Établir un forum africain de réglementation, - Mettre sur pied des équipes spéciales pour les grands projets régionaux et pour l'accélération du développement de l'approvisionnement
9- Accès au marché et flux de capitaux	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser l'accès des produits africains aux marchés étrangers - Obtenir les capitaux nécessaires pour la réalisation de la croissance annuelle de 7 %, soit 64 milliards USD 	<ul style="list-style-type: none"> - Diversifier la production, améliorer la productivité agricole, développer des industries extractives, développer le tourisme, promouvoir le secteur privé et les exportations, éliminer les barrières non tarifaires - Mobiliser les ressources internes, réduire la dette, augmenter les APD et attirer les investissements directs étrangers
10- Environnement	<ul style="list-style-type: none"> - Grâce à un environnement sain, lutter contre la pauvreté et contribuer au développement socioéconomique du continent 	<ul style="list-style-type: none"> - Lutter contre la désertification et le réchauffement planétaire, protéger les zones humides, gérer les côtes, gouvernance écologique

Source : NEPAD (2001).

Conclusion

En guise de préalable à l'analyse de la relation entre les idées et les intérêts, le présent chapitre a utilisé la variable temporelle pour expliquer certains aspects de l'émergence des innovations en matière de stratégie de développement en Afrique. Plusieurs conclusions apparaissent.

D'abord, le facteur temporel permet de comprendre la relation qui existe entre l'héritage structurant des modèles passés, les crises des modèles présents et des solutions perçues crédibles en raison des intérêts qu'elles procurent ou des valeurs auxquelles elles correspondent. Il est donc possible d'affirmer que les principales innovations en matière de stratégie de développement émergent en Afrique lorsqu'il y a conjonction entre crises internationale et nationale ou régionale, ou l'existence de contextes favorables (fenêtre d'opportunité) aux niveaux international et national ou régional. Les acteurs internationaux et nationaux jouent le rôle le plus important dans ce processus.

Ensuite, la représentation des acteurs internationaux diverge de celle des acteurs nationaux, puisque les solutions internationales correspondent à des modèles expérimentés dans des contextes spécifiques qui ne sont pas propres à ceux africains. Cela crée une tension institutionnelle ou une asymétrie des représentations que le chapitre suivant permettra de mieux comprendre.

De même, les principales innovations en matière de stratégie de développement économique trouvent leur origine dans le cumul des crises internes et externes, d'une ampleur plus ou moins importante, qui créent les conditions de l'émergence de nouvelles initiatives, ce que nous avons appelé situation critique ou fenêtre d'opportunité.

Enfin, ce chapitre permet de constater que l'innovation se fait par l'interaction entre différents acteurs, idées et intérêts tant collaboratifs que compétitifs. La question des idées et des intérêts fera l'objet des chapitres suivants.

Chapitre 4 : Idées, valeurs, paradigmes et innovations politiques en Afrique

Au chapitre précédent, nous avons éclairci le rôle joué par les facteurs contextuels, temporels et historiques pour expliquer les innovations en matière de stratégie de développement en Afrique. Nous avons notamment vu que le contexte favorable à l'innovation, les crises et les situations critiques, les fenêtres d'opportunité, l'héritage des modèles précédents, les solutions de rechange, la présence simultanée des acteurs internationaux, nationaux et régionaux dans un contexte sociohistorique spécifique concourent à expliquer l'émergence et les trajectoires des innovations. Cet apport se situe essentiellement au niveau structuro-configurationnel (Giraud 2003). En réponse aux questions de savoir quand, où, comment et pourquoi il y a innovation, elles expliquent le mieux le lieu et le moment, ne répondant que partiellement aux questions des comment et pourquoi. Pour pallier ces limites, ce chapitre analyse la dynamique idéationnelle, préalable à l'analyse des intérêts et des stratégies des acteurs, puisque les idées sont conçues comme constitutives des intérêts (Wendt 2003, 122). Comme le note d'ailleurs Guillaumont (1985), les idées (culture, valeur) et les intérêts (stratégies des acteurs, intentions) font partie intégrante des stratégies de développement.

1. Idées et changement politique

La relation entre les idées et les phénomènes politiques, que ce soit l'innovation, le changement ou la stabilité, dépend de la définition proposée aux idées et de la conceptualisation de leur influence sur les actions politiques. Dietrich Rueschemeyer définit les idées suivant trois dimensions :

Ideas may be primary cognitive in character—descriptions of what is the case and tools for understanding how things work. Equally important, ideas can be above all of normative nature; ideals, values, and norms define what is good or bad. A third category of ideas that is commonly distinguished defines tastes and desires, shaping—together with cognitive and normative—people's preference. (Rueschemeyer 2008, 228)

Cette définition ne s'éloigne pas de celle de Jennifer L. Hochschild (2008, 285) qui considère que « Ideas, in this construction, lie in the realm of identity (Who I am, and how am I related to these others?), morality (What is right and wrong?), and causation or interpretation (how do I understand this phenomenon or process) ». Ces conceptions sont reprises par les institutionnalistes qui considèrent que cette variable est centrale, notamment ses aspects cognitifs, normatifs et interprétatifs.

En effet, au sein de l'approche institutionnelle, les auteurs qui s'intéressent au caractère constitutif et causal des idées sont les institutionnalistes sociologiques et les adeptes de la perspective culturelle ou des idées de l'institutionnalisme historique. Dans la quête de l'explication de la diffusion de certaines pratiques ou de l'adoption de certaines configurations institutionnelles, les institutionnalistes se revendiquant de la mouvance sociologique définissent les institutions comme incluant « non seulement les règles, procédures, ou normes formelles, mais les systèmes de symboles, schémas cognitifs et modèles moraux qui fournissent les 'cadres de signification' guidant l'action humaine » (Hall et Taylor 1997, 482). Cette définition ne s'éloigne pas de celles d'André Lecours (2002), d'Ellen Immergut (1998) et de Karen Remmer (1997).

En plus de la définition culturelle et idéationnelle des institutions, la conception sociologique explique la relation entre les institutions et le comportement des acteurs, ainsi que l'origine et le développement d'une institution de manière originale.

Tout d'abord, c'est par les schémas et les modèles cognitifs fournis aux individus que les institutions influencent le comportement des acteurs (Di Maggio et Powell 1991; Hall et Taylor 1997; Immergut 1997; Ross 2000; Lecours 2002). L'action supposée rationnelle est plutôt socialement construite. Hall et Taylor (1997, 483) affirment ainsi que les auteurs utilisant cette approche

insistent sur la façon dont les institutions influencent le comportement en fournissant des schémas, catégories, et modèles cognitifs qui sont indispensables à l'action, l'une des raisons principales étant que sans eux, il serait impossible d'interpréter le monde et le comportement des autres acteurs.

Selon Paul Di Maggio et Walter Powell (1991, 1-38), l'individu se construit et s'identifie à ce moment par rapport aux autres, ses raisonnements et ses intérêts sont institutionnellement construits (p. 28). Les conventions sociales guident ainsi son action. Ces auteurs expliquent également l'acquisition et le maintien du pouvoir par le fait que les acteurs dominants adoptent une stratégie de contrôle qui vise à sociabiliser les nouveaux venus tout en utilisant les institutions existantes à leur avantage (p. 31-32).

Le second point tout aussi important, l'émergence et le développement des institutions, s'explique par la recherche de la légitimité sociale des acteurs suivant la « logique des convenances sociales » (Campbell, cité par Hall 1997, 485). Hall résume cette conception en ces termes :

Les institutionnalistes en sociologie soutiennent que les organisations adoptent souvent une nouvelle pratique institutionnelle, moins parce qu'elle est efficace que parce qu'elle renforce leur légitimité sociale et celle de leurs adhérents. En d'autres termes, les organisations adoptent des formes ou des pratiques institutionnelles particulièrement parce que celles-ci ont une valeur largement reconnue dans un environnement culturel plus large. (Hall 1997, 484-485)

La légitimité se fonde en partie sur la construction des référents culturels qui tirent leurs origines des échanges d'idées contribuant à l'institutionnalisation des nouvelles pratiques⁴⁰.

En ce qui concerne la perspective culturelle ou des idées de l'institutionnalisme historique, il est possible de noter une convergence entre l'institutionnalisme sociologique, tel que le notent Hall et Taylor (1997, 473) :

Tout en reconnaissant que le comportement humain est rationnel et orienté vers des fins, elle privilégie le fait que les individus recourent souvent à des protocoles établis ou à des modèles de comportement familiers pour atteindre leurs objectifs.

Plutôt que de chercher à maximiser les gains, Hall et Taylor considèrent que les individus agissent comme des *satisficers*, de façon interprétative plutôt qu'exclusivement utilitariste. Cette perspective sera d'une grande utilité pour la démonstration empirique. La différence avec l'institutionnalisme sociologique ici réside dans la meilleure reconnaissance du caractère potentiellement stratégique des acteurs, correspondant mieux ainsi à l'explication pluricausale adoptée dans la présente thèse.

2. Divergence d'idées, diffusion-imposition et intrusion institutionnelle en Afrique

Nicolas van de Walle (2001, 275) aborde la question d'intrusion pour parler des conditionnalités des institutions financières internationales :

Second, the flow of international aid to the region has greatly conditioned the process of reform. Donors have on the one hand directed the process in an increasingly intrusive manner. The discourse and ideology of economic liberalization was clearly donors driven, with remarkably little local support.

⁴⁰ Dans son ouvrage *Misplaced Distrust: Policy Network and the Environment in France, the United States and Canada* (2003), Éric Montpetit montre comment les échanges d'idées contribuent à la construction de référentiels communs à l'origine de nouvelles politiques.

L'auteur ne procède pas cependant à une clarification conceptuelle très poussée et généralisée. Pour combler cette lacune, l'intrusion institutionnelle est définie ici comme un processus mi-stratégique, mi-structurel par lequel les acteurs se font imposer de nouvelles institutions ou politiques qu'ils n'acceptent qu'en raison de l'asymétrie de pouvoir, de la contrainte structurelle (structure), ou des gains escomptés (stratégies), alors que des solutions de rechange pertinentes et non contraignantes sont quasi inexistantes. Cependant, une fois la contrainte amoindrie ou les gains escomptés obtenus, les acteurs sont susceptibles de délaisser ces innovations.

Nous avons présenté au chapitre précédent les fondements du Consensus de Washington qui reflète les idées néolibérales dominantes au sein des principales institutions internationales à cette époque. Il convient de démontrer à présent l'hypothèse faisant état de la divergence des idées entre africains et IFI et de la convergence des intérêts, illustrant le processus de diffusion-imposition ou d'intrusion institutionnelle des IFI durant les années 1980 à travers les PAS. La publication de la Banque mondiale connue sous le nom de rapport Berg (Banque mondiale 1981a) est le principal document qui a influencé sur les plans idéationnel et stratégique les politiques des IFI en Afrique durant cette période.

Le contexte africain durant les années 1980 était marqué par une crise alarmante et une détérioration continue de l'économie africaine. Ce contexte a poussé plusieurs experts et leaders politiques tant africains qu'internationaux à tirer les sonnettes d'alarme afin de trouver une solution (Nyang'oro 1989, 1). Parmi les solutions proposées, deux rapports se distinguent par la profondeur des analyses, la proposition des plans d'actions et l'opposition des idées sur les causes des problèmes et les solutions à apporter afin

d'inverser la situation économique catastrophique en Afrique. Le premier rapport qui est proposé par la Banque mondiale s'intitule *Le développement accéléré en Afrique au Sud du Sahara* (Banque mondiale 1981a). Communément appelé rapport Berg, cette publication est importante dans la mesure où elle traduit les valeurs et les visions qui influencèrent les politiques des acteurs internationaux, notamment des IFI durant les années 1980. Le second propose quant à lui une vision africaine du problème et des solutions. Il s'agit du *Plan d'Action de Lagos* (PAL), proposé par l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), aujourd'hui transformée en Union africaine (OUA, 1980).

L'intérêt de la comparaison de ces deux projets de développement proposés durant les années 1980 réside dans l'opposition des orientations politiques, économiques et sociales entre les leaders politiques africains et les partenaires internationaux. En effet, contrairement au *Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique* (NEPAD) des années 2000, dont la vision du développement et les plans d'actions proposés incorporent ceux des IFI, le *Plan d'Action de Lagos* apparaît comme une production exclusivement africaine.

Le second intérêt de l'analyse comparée du PAL et du rapport Berg est également le fait que, au final, malgré les idées et les valeurs différentes de celles des IFI, les pays africains ont néanmoins adopté les PAS, dont les valeurs étaient conflictuelles avec les leurs, mais qui leur apportaient les financements dont ils avaient besoin. Une section est d'ailleurs consacrée à la présentation des stratégies nationales africaines. Cette présentation du conflit d'idées est un préalable au chapitre sur les intérêts dans lequel il sera expliqué comment, malgré l'opposition idéationnelle, il y a eu convergence stratégique lors l'émergence des PAS. Cela posera également les bases pour mieux

comprendre la double convergence idéationnelle et stratégique entre acteurs africains et internationaux lors de l'adoption du NEPAD.

3. Divergence d'idées entre acteurs régionaux et internationaux : le *Plan d'action de Lagos* et le rapport Berg

Durant les années 1970, le « triomphe du tiers-mondisme » et l'instauration du « Nouvel ordre économique international » (NOEI) ont créé un contexte favorable à l'émergence du PAL en 1980 tout en contribuant à expliquer l'origine des idées économiques contenues dans cette initiative régionale visant à assurer le développement de l'Afrique.

En effet, au niveau international, on assiste à une « montée en puissance des pays du Sud » (Rist 2001, 229) qui s'organisent de mieux en mieux dans un contexte dominé par les courants intellectuels néo-marxistes mettant en avant la théorie de l'échange inégal, les critiques de l'impérialisme, la domination du centre par la périphérie et les théories de la dépendance (Perroux 1961; Emmanuel 1972; Frank 1970; Amin 1976; Cardoso 1978). L'OPEP est ainsi créé et l'organisation des pays du mouvement des non-alignés (G77) cherche à influencer l'économie mondiale. C'est ainsi que des leaders du G77 solliciteront la tenue d'une Assemblée générale extraordinaire de l'ONU (Rist 2001, 235) qui aboutira à l'adoption de la Résolution 3201 instaurant le NOEI qui s'est fixé l'objectif suivant :

Nous, membres de l'Organisation des Nations unies, ayant convoqué l'Assemblée générale en session extraordinaire afin d'étudier pour la première fois les problèmes des matières premières et du développement, et d'examiner les problèmes économiques les plus importants qui se posent à la communauté mondiale [...] Proclamons solennellement notre détermination commune à travailler d'urgence à l'instauration d'un nouvel ordre économique international, fondé sur l'équité,

l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les États, indépendamment de leur système économique et social, qui corrigera les inégalités et rectifiera les injustices actuelles, permettra d'éliminer le fossé croissant entre les pays développés et les pays en développement et assurera dans la paix et la justice aux générations présentes et futures un développement économique et social qui ira en s'accroissant. (Extrait de la Résolution 3201 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, 1er mai 1974. Cité par Rist 2001, 237-238)

Le président algérien Boumediene, présenta cinq points dans un document soumis à un groupe de travail durant l'AG qu'il est important de mentionner ici en raison de la ressemblance avec certaines mesures préconisées par le PAL :

a) souveraineté sur les ressources naturelles, nationalisation de leur exploitation et maîtrise des mécanismes régissant la fixation de leur prix; b) mise en valeur des potentialités agricoles et industrialisation en profondeur s'appuyant sur la transformation des ressources naturelles; c) mobilisation de la solidarité internationale reposant sur l'apport en moyens financiers, technologiques et commerciaux des pays riches et développés à ceux dont le développement est à promouvoir; d) suppression ou allègement des fardeaux et atténuation des phénomènes qui annihilent les efforts de développement; e) élaboration et mise en exécution d'un programme spécial en faveur des pays les plus démunis de la communauté internationale (Bedjaoui 2006)

Le PAL émergea cependant à une époque où le NOEI et le tiers-mondisme s'essouffaient, ce qui expliquera en partie la divergence d'idées entre le PAL encrêpé qui s'inscrit dans la continuité historique de ces avancées et le rapport Berg de la BM qui cherchait à apporter une solution aux problèmes persistants ou nouveaux.

Pour mieux cerner les contradictions entre le PAL et le rapport Berg, une comparaison des analyses de la cause du « problème africain », ainsi que des recommandations adoptées dans les secteurs de l'agriculture, des ressources humaines, de l'industrie, des transports et de la communication, nous éclairera sur les principales

divergences idéationnelles les acteurs africains et internationaux. Ces secteurs sont sélectionnés en raison du rôle central qu'ils occupent dans les stratégies de développement économique en Afrique. Ce sont les enjeux parmi les plus pertinents à analyser pour comparer les idées, les paradigmes et les solutions proposés par les acteurs nationaux, régionaux et internationaux. La plupart des auteurs les plus reconnus s'intéressent d'ailleurs à l'un ou à plusieurs de ces facteurs (Bates 1981; 2008a; Berg et Whitaker 1990; Jacquemot et Raffinot 1993; Ndulu, van de Walle et al. 1996; Hameso 2001). Malgré l'existence d'une documentation importante sur le PAL et le rapport Berg, une analyse exhaustive du rôle des idées véhiculées par les acteurs régionaux et internationaux ne saurait se faire sans que nous ne comparions les conceptions contenues dans les sources originales des documents représentant les valeurs, les programmes et les paradigmes dominants auprès des uns et des autres à l'époque. Cela justifie donc l'analyse de cette divergence des idées entre ces acteurs et contribue à expliquer, nous le verrons, le rapprochement idéationnel apparu durant les années 2000 entre ces mêmes acteurs.

3.1. Expliquer les causes de la crise économique de l'Afrique : responsabilités internes ou externes?

Les causes du retard de développement du continent africain ont toujours fait l'objet de vifs débats dans les milieux scientifiques, universitaires ou politiques. Deux principales tendances se dégagent, l'une correspond aux analyses qui privilégient l'explication par les facteurs internes tandis que l'autre insiste sur les facteurs externes. *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara* et le *Plan d'Action de Lagos* (PAL) illustrent respectivement ces deux visions.

3.1.1. Explications de la Banque mondiale : des causes internes

La Banque mondiale (1981a, 5) et les institutions affiliées soutiennent largement que

les problèmes auxquels est confrontée l'Afrique depuis [l'indépendance] trouvent en partie leurs origines dans des contraintes internes qui procèdent de facteurs structurels, découlant eux-mêmes des circonstances historiques ou de l'environnement physique.

Parmi ces facteurs structurels, on note tout d'abord le manque de ressources humaines qualifiées. En effet, comme l'indique le rapport, à la fin des années 1950, la majorité des pays africains ne disposaient pas de centres de formation, ou d'établissements adéquats pour permettre aux Africains d'accéder à une éducation supérieure. En 1958, moins de 10 000 étudiants africains fréquentaient l'université, soit chez eux, soit à l'étranger (Banque mondiale 1981a, 11). De ce fait, durant la période de 1950 à 1970, plus des trois quarts de la main-d'œuvre qualifiée dans les pays africains étaient des étrangers. Au Sénégal par exemple, en 1961, 1500 « français accaparaient presque tous les postes techniques les plus élevés » (Banque mondiale 1981a, 10). Le Zaïre représentait un cas extrême qui ne disposait d'aucun médecin, avocat, ingénieur ou officier zaïrois après l'indépendance (Banque mondiale 1981a, 10).

Le deuxième facteur structurel identifié dans ce rapport est le manque d'adaptation économique et politique qui a suivi la période de la décolonisation. Le rapport fait remarquer que le manque de cohésion sociale caractérisé par une « divergence de cultures et de langues » (Banque mondiale 1981a, 12) dans plusieurs pays d'Afrique a été un frein à une intégration politique réussie après la décolonisation. Plusieurs pays africains qui ont hérité de frontières ne tenant « aucun compte de la répartition ethnique » (Banque

mondiale 1981a, 12) se sont trouvés dans des situations de luttes civiles et militaires souvent nuisibles au développement économique. De plus, la mise en place d'une économie moderne par l'administration coloniale en Afrique au sud du Sahara ne s'est faite que durant les vingt dernières années du 19^e siècle (Banque mondiale 1981a, 13). Certains pays africains tels le Sénégal et le Ghana ont réussi une expansion économique durant la colonisation, tandis que d'autres n'ont pas pu surmonter les obstacles qui se présentaient à eux.

Pour ce qui est de l'environnement physique, la situation géographique de l'Afrique au sud du Sahara, en-dessous des tropiques, est un obstacle au développement dans la mesure où « l'interaction du climat et de la géographie est telle que la plupart de sols africain sont fragiles, pauvres en matières organiques et ne sont, en général, que modérément fertiles » (Banque mondiale 1981a, 14).

Le rapport de la Banque mondiale consacre également une partie non négligeable à la croissance démographique africaine qui serait une cause, et non des moindres, du sous-développement du continent. Avec le taux de fécondité le plus élevé au monde (en moyenne six enfants par femme), l'Afrique est en proie à une pression démographique aussi bien sur l'espace disponible que sur les rendements agricoles qui n'arrivent pas à satisfaire la majorité de la population. À l'instar de nombreuses institutions internationales qui font des études sur la situation économique en Afrique, la Banque mondiale adopte un point de vue malthusien en expliquant que la population croît plus vite que la production agricole et qu'une réduction du rythme de croissance démographique serait une solution aux problèmes de famine et de malnutrition en Afrique (Nyang'oro 1989, 13).

On remarque que même si le rapport de la Banque mondiale mentionne quelques facteurs historiques dans les causes du marasme économique et du sous-développement africain, l'idée générale qui ressort de son analyse est que les facteurs endogènes que sont une mauvaise gestion économique, une mauvaise administration des institutions étatiques, une incapacité d'adaptation politique, la corruption, et tout simplement une incompétence des gouvernements africains, sont les principales causes de la situation des 48 pays au sud du Sahara (Nyang'oro 1989, 29).

La conséquence implicite de situer les causes de la crise économique africaine au niveau interne est que les solutions passeront par une action sur les blocages internes. Or, agir sur les blocages internes revient à s'assurer de la réalisation des intérêts des IFI, soit assurer la solvabilité financière qui permettra de garantir les remboursements des emprunts. C'est ce que va illustrer la mise en place des plans d'ajustement structurels durant les années 1980.

3.1.2. Vision africaine : les causes externes

Contrairement à la Banque mondiale, le PAL avance des arguments tout à fait différents lorsqu'elle expose les raisons du retard de développement économique des pays africains. Sans détour et à plusieurs reprises, les auteurs du PAL affirment que la situation économique de l'Afrique dans les années 1980 est attribuable en grande partie, sinon intégralement, à « plusieurs siècles de domination coloniale » (OUA 1980, 15) et à la néo-colonisation qui s'est ensuivie.

En d'autres termes, non seulement les pays africains ont été victimes d'une domination économique, politique et militaire qui avait pour principal but de les maintenir dans une situation de sous-développement, mais, malgré les indépendances,

d'autres mécanismes économiques et politiques mis en place par les anciens pays colonisateurs sont venus remplacer le système colonial et continuent d'influer négativement sur la situation économique en Afrique.

Tandis que la Banque mondiale énumère et explicite les causes du problème économique (citées plus haut), le PAL ne détaille pas les mécanismes par lesquels la colonisation et la néo-colonisation ont influencé et continuent d'influencer négativement l'économie africaine, les considérant comme une évidence. Ses promoteurs adoptent une approche quasi marxiste, qui met en conflit deux blocs : les pays développés constituant le centre qui doit son succès aux pays en voie de développement. En suivant cette logique, ils considèrent que le développement d'un bloc se fait systématiquement au détriment de l'autre. Dans cette optique, le PAL dénonce à plusieurs reprises la non-collaboration volontaire des pays développés pour la mise en place de certaines initiatives de développement des Nations Unies. Il s'agit notamment de « la résolution adoptée à la troisième conférence générale de l'ONUDI » (OUA 1980, 16), qui recommande que l'Assemblée générale des Nations Unies proclame les années 1990 comme étant la décennie de l'industrialisation des pays africains. Les auteurs du PAL interprètent les mauvais résultats dans la mise en œuvre de cette recommandation comme une volonté manifeste des pays développés d'obliger les pays africains à « abandonner leur demande légitime de l'établissement d'un nouvel ordre économique juste et équitable » (OUA 1980, 16).

Cette opposition sur les causes du sous-développement africain se fera également remarquer dans les recommandations des deux plans dans plusieurs secteurs clés de l'économie africaine.

3.2. Les axes stratégiques : idées, valeurs et solutions opposées entre acteurs africains et internationaux

3.2.1. Agriculture et autonomie alimentaire

Les deux projets de développement reconnaissent que l'agriculture est « au cœur de l'économie des pays africains » (Banque mondiale 1981a, 53) et que son développement doit être soutenu par une « forte volonté politique » (OUA 1980, 8). Néanmoins, les résultats de l'évaluation ainsi que les propositions pour dynamiser le secteur sont très opposés.

Pour la Banque mondiale (1981a, 57), les principales causes d'une faible croissance agricole sont « la sécheresse, l'inadéquation des précipitations au cours des années 1970 et, enfin, l'accroissement rapide de la population ». Si l'on ajoute à celles-ci une main-d'œuvre peu qualifiée, le manque de développement de techniques agricoles (l'irrigation entre autres) et une politique agricole inadéquate, on obtient des taux de rendement très faibles.

Pour développer ce secteur vital de l'économie, la Banque mondiale préconise une collaboration avec des investisseurs extérieurs et multilatéraux, à savoir l'ONU, la FAO. Une modernisation et une réforme du secteur agricole doivent également être envisagées. La réforme concernerait « la structure des incitations (relèvement des prix au producteur, mise en place de dispositifs de commercialisation plus ouverts et compétitifs et participation des exploitants aux décisions qui les touchent) » (Banque mondiale 1981a, 59).

La principale réforme ou solution sur laquelle la Banque mondiale insiste cependant, est l'adoption d'une agriculture exportatrice au lieu d'une agriculture vivrière. Selon le rapport, « les cultures d'exportation sont le noyau autour duquel s'installent les

services de vulgarisation, de fourniture de facteurs de production et de commercialisation. Ce sont là des services dont bénéficient aussi les producteurs de cultures vivrières. » (Banque mondiale 1981a, 75) En d'autres termes, une production agricole axée sur l'exportation ne nuira pas systématiquement aux productions vivrières. Le plan insiste également sur une politique des prix à l'exportation qui doivent être relevés pour inciter les producteurs africains à se lancer dans une agriculture exportatrice. Ce sont ainsi des solutions d'inspiration libérale que propose la Banque mondiale pour le secteur agricole africain.

À l'opposé, le PAL vise, comme objectif premier de la production agricole, l'autosuffisance alimentaire des pays africains. Les solutions préconisées par le PAL comprennent entre autres « la modification des structures technico-économiques de production afin d'apporter aux petits exploitants et aux membres de coopératives agricoles, les incitations nécessaires pour accroître la production » (OUA 1980, 10). La modernisation de l'agriculture, la mise en place de techniques d'irrigation ou l'adoption de politiques agricoles sont des propositions qui ont toutes pour but la réalisation d'une « autosuffisance en céréales, en bovins et en produits issus de la pêche » sur une période de cinq ans, de 1980 à 1985.

La principale cause du peu de performance agricole identifiée dans le PAL est un manque de volonté politique à « accorder la priorité nécessaire à l'agriculture dans l'allocation des ressources et dans la mise en place de politique pour la promotion de la productivité et l'amélioration de la vie en milieu rural » (OUA 1980, 8). Les auteurs du plan donnent plus d'importance à une agriculture vivrière de subsistance qu'à une agriculture tournée vers l'exportation qui n'apparaît pas comme une priorité. Le plan ne

néglige pas une éventuelle commercialisation de produits agricoles, mais celle-ci doit être faite régionalement et à l'intérieur de la mise en place « d'arrangements régionaux pour une collective autosuffisance alimentaire » (OUA 1980, 9).

Nous avons là, une opposition claire entre une politique agricole libérale prônée par la Banque mondiale et une politique interventionniste, à prétention développementaliste, voire socialiste, où la production de subsistance est préférée à une production commerciale.

3.2.2. Les ressources humaines

L'importance de la qualité de la ressource humaine, vu le taux démographique en Afrique, a été soulignée par les deux programmes. Au lieu d'être un handicap, la population africaine, bien formée, peut et doit constituer un atout dans le processus de développement. En matière de ressources humaines, les deux rapports présentent un état des lieux et font des recommandations dans les secteurs de l'éducation et de la formation professionnelle. Le rapport de la Banque mondiale s'est également penché sur le secteur de la santé.

Les principales caractéristiques des ressources humaines en Afrique dans les années 1980 sont un fort taux de croissance démographique, comme nous l'avons déjà indiqué :

un taux de chômage élevé, le manque d'une main-d'œuvre qualifiée, un fort taux d'analphabétisme dans la population adulte, des déficiences du système d'éducation et le manque de programmes et politiques coordonnées pour la formation de la main-d'œuvre (OUA 1980, 28).

Dans deux tiers environ des pays situés au sud du Sahara, plus de la moitié des enfants en âge d'aller à l'école primaire ne sont pas inscrits. Dans 40 % des pays

africains, seulement un peu plus de 15 % des enfants en âge de fréquenter des établissements secondaires sont inscrits (Banque mondiale 1981a, 97).

Avant de faire une analyse des recommandations des deux rapports, on retiendra que, lorsqu'on parle de la formation des ressources humaines, la définition retenue par les deux programmes englobe toutes sortes d'éducation, de type scolaire ou non (Banque mondiale 1981a, 97).

La Banque mondiale remarque que, dans plus de la moitié des pays africains, la part du PIB consacrée à l'éducation est déjà relativement importante (4 % dans deux tiers des pays) (Banque mondiale 1981a, 98).

Le coût de l'enseignement primaire en Afrique est deux fois plus élevé que dans les autres pays en développement (Banque mondiale 1981a, 98-99). Malgré cela, les résultats de cet investissement ne sont pas concrètement visibles. Cette situation serait attribuable à un manque de considération politique à l'égard de l'enseignement. En effet, les ressources importantes allouées à ce secteur ne signifient pas nécessairement que « les gouvernements accordent trop de crédits à l'éducation » (Banque mondiale 1981a, 98).

La problématique de l'enseignement et de la formation se pose donc à deux niveaux : trouver un meilleur équilibre entre les dépenses et les rendements du secteur et effectuer un ajustement du rythme de l'éducation. « Toutes les stratégies en matière d'éducation, doivent viser avant tout une utilisation plus efficace des ressources » (Banque mondiale 1981a, 98).

À la lumière de ce qui précède, la Banque mondiale recommande de réduire les coûts unitaires tout en relevant les ratios élèves-enseignant; d'éviter une inadéquation coûteuse entre les types d'instruction offerts et la demande exprimée par la collectivité;

d'améliorer la qualité de l'enseignement par une meilleure formation des enseignants et la mise à disposition de manuels suffisants et adéquats; de rendre l'enseignement primaire universel puisque les rendements économiques à ce niveau d'éducation sont élevés dans la majorité des pays africains (Banque mondiale 1981a, 100).

Le PAL, encore une fois, pour ce secteur adopte une position et une méthodologie tout à fait opposées. Tout d'abord, en matière d'éducation, il évite de donner des recommandations détaillées par niveau d'éducation, comme l'a fait la Banque mondiale pour le système éducatif de type occidental. Les auteurs du plan insistent plutôt que les pays membres accordent une « attention adéquate au développement des techniques et méthodes de formation indigènes qui bénéficieront ceux dans le secteur de la production à tous les niveaux et particulièrement dans le secteur informel » (OUA 1980, 28).

Alors que la Banque mondiale suggère une collaboration avec des institutions internationales dans le domaine de l'éducation, le PAL reste fidèle au principe « d'autosuffisance », même dans le domaine de l'éducation et de la formation. En effet, les pays membres recommandent l'adoption, dans chaque pays, de politiques et de mesures pour réduire considérablement la dépendance et l'usage d'experts et de compétences étrangères, tout en améliorant la formation des nationaux, en vue d'une coopération technique sur des projets précis, et le développement de l'emploi de l'expertise africaine au sein de la région ; une réappropriation de politiques nationales d'emploi afin qu'un approvisionnement soit fait pour un usage partagé et un échange coopératif de l'expertise africaine ; une mise en place de programmes informels de formation des adultes par une éducation à distance ou des universités en plein air ; au

niveau régional, la mise en place de politiques d'emploi qui permettent la libre circulation de la main-d'œuvre au sein de la sous-région (OUA 1980, 31).

Sur le plan des actions dans le domaine éducationnel, au lieu d'être systématiquement tournées vers une dépendance vis-à-vis des institutions éducationnelles occidentales ou de prendre celles-ci pour référence, la priorité est ici donnée à une formation axée sur les systèmes d'éducation et de transmission du savoir endogènes. L'idée est en fait d'épuiser d'abord les possibilités locales ou régionales avant de se tourner vers l'occident. Lorsqu'un État membre fait appel à des compétences étrangères, celles-ci ne doivent intervenir que pour apporter un support à l'effort national. Le plan identifie en priorité des coopérations multilatérales et avec des agences du système des Nations Unies, mais insiste que la responsabilité principale de la formation de la main-d'œuvre doive carrément reposer à l'échelle nationale (OUA 1980, 28-29).

3.2.3. Industrie et gestion des ressources naturelles

Après l'agriculture, l'industrie est le deuxième secteur vital dans lequel une intervention est plus que nécessaire pour dynamiser l'économie des pays africains. Pendant la colonisation, ce secteur a été marginalement et inégalement développé dans tout le continent. En effet, étant donné que les pays colonisateurs étaient surtout intéressés par les matières premières, très peu d'efforts ont été consacrés au développement d'une industrie viable, la politique coloniale étant d'exploiter les matières premières, de les transformer à la métropole et de les revendre ensuite dans les pays en développement. Dans quelques pays africains avec une forte communauté coloniale, comme le Kenya, le Zimbabwe, la Côte d'Ivoire ou le Sénégal, quelques industries de transformation de matières premières ont été implantées. Néanmoins, un transfert des

technologies n'a pas été effectué et, après les indépendances, l'industrialisation des pays africains s'est faite de manière très lente; dans certains pays elle est quasiment inexistante. Ainsi, au lieu d'être une extension logique du développement agricole, « l'industrie a tendance à être une charge plutôt qu'un soutien pour l'agriculture » des pays africains (Banque mondiale 1981a, 109).

Malgré quelques résultats respectables dans l'industrie de transformation au Cameroun et en Zambie, ainsi que des expériences encourageantes de coopération industrielle régionale en Afrique de l'Ouest (Banque mondiale 1981a, 110), la problématique d'un développement industriel à long terme reste entière.

Selon la Banque mondiale, toutes les stratégies de développement industriel en Afrique doivent être en mesure de surmonter cinq obstacles majeurs : la taille du marché, la densité de la population, les salaires, la productivité et les coûts d'investissement et d'infrastructure (Banque mondiale 1981a, 110). Comme pour l'agriculture, l'orientation que la Banque mondiale préconise de donner au développement industriel en Afrique est une ouverture au marché international au lieu d'une production pour le marché local. Elle explique « qu'un grand nombre d'industries de remplacement des importations devraient être conçues en vue de devenir plus tard exportatrices ». Comme l'indique plus tard A.M. Hawkins dans l'ouvrage *Stratégies pour un nouveau développement en Afrique*, publié en 1990, le débat sur les stratégies de développement industriel en Afrique s'est souvent tourné vers un choix entre une industrie d'exportation ou de substitution des importations. Le choix des institutions financières internationales et des dirigeants contemporains s'est porté sur une politique d'exportation, considérée comme le meilleur moyen d'assurer la croissance de l'Afrique subsaharienne (Berg et Whitaker 1990, 268).

À cet égard, et puisque les marchés nationaux africains sont de taille réduite et ne permettent pas un épanouissement industriel, l'intégration régionale apparaît comme un choix stratégique à moyen terme de développement industriel. La solution à long terme demeure une ouverture plus large au marché international.

En abordant le secteur industriel, le Plan de Lagos proclame la décennie 1980-1990 comme étant la décennie de l'industrialisation en Afrique, en conformité avec les recommandations de la troisième conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Avec cette déclaration, on croirait que les auteurs du PAL seraient enclins à collaborer étroitement et sans conflits avec les pays développés ou la communauté internationale dans le domaine industriel. Il n'en est rien. Avant d'établir tout état des lieux ou de faire des recommandations, il est fort intéressant de noter que les pays membres de l'OUA affirment que, dans le domaine de l'industrialisation, « ils considèrent que les pays développés doivent à l'Afrique une contribution massive et appropriée ; le succès de cette contribution étant la condition pour un développement continu des pays avancés et une préservation de la paix mondiale » (OUA 1980, 15). Cette déclaration, loin d'être une offre de collaboration à l'égard des pays développés, sonne comme une accusation envers ces derniers qui sont encore une fois considérés comme les responsables du sous-développement industriel de l'Afrique.

Le PAL entend mettre en place une stratégie de développement à long terme (jusqu'en 2000) dont l'objectif serait d'atteindre 2 % de la production industrielle mondiale, en accord avec les objectifs de Lima (OUA 1980, 17).

Contrairement à la Banque mondiale qui estime que des investissements étrangers sont essentiels pour l'industrialisation, et que certaines industries africaines devraient être

conçues dans le but de devenir plus tard exportatrices, le Plan de Lagos considère que les objectifs de la stratégie d'industrialisation des pays africains doivent principalement prendre en compte l'exploitation des ressources naturelles locales et avoir pour objectif premier la satisfaction des besoins primaires de la population. Une priorité est donnée à la coopération régionale et entre pays en développement (coopération Sud-Sud). Alors que le PAL entend protéger l'accès aux marchés africains par une intervention de structures nationales, et ce par le biais d'une intervention de l'État ou d'entreprises locales privées, ou encore une combinaison des deux (OUA 1980, 21), elle exige un « libre accès des produits industriels africains au marché des pays développés à travers le retrait des barrières protectionnistes tarifaires ou non » (OUA 1980, 21).

Les auteurs du PAL préconisent également une harmonisation entre les pays en développement en vue de renforcer leur pouvoir de négociation vis-à-vis des pays développés. Néanmoins, si les pays africains se trouvent dans la nécessité de collaborer avec les pays développés dans le but d'atteindre leurs objectifs industriels, « cette coopération devrait être mutuellement avantageuse et basée sur le respect fondamental des intérêts du continent, en particulier le respect de la souveraineté de chaque pays sur ses ressources naturelles » (OUA 1980, 21). La référence à la souveraineté des pays africains sur leurs ressources naturelles démontre une clairvoyance et une prise de conscience des réalités économiques internationales et de la place de l'Afrique dans le schéma économique mondial.

La Banque mondiale a émis de brèves recommandations sur la gestion des minerais non combustibles et de l'énergie ainsi que des ressources naturelles. Elle identifie trois aspects de la question des ressources naturelles qui sont la conservation des sols, le

reboisement et l'approvisionnement en bois de feu, questions qui peuvent être résolues avec des stratégies de reboisement et de protection des sols (Banque mondiale 1981a, 139). En ce qui concerne les minerais, l'institution soutient une collaboration avec des bailleurs de fonds internationaux pour l'exploration et la mise en valeur des minerais et de l'énergie (Banque mondiale 1981a, 117).

Le Plan de Lagos, quant à lui, accorde une place de choix au secteur des ressources naturelles en général. Lorsqu'on prend en compte les implications économiques, politiques et sécuritaires qu'engendre la gestion des matières premières africaines aujourd'hui, il est intéressant de noter que vingt années auparavant, en élaborant le PAL, les états membres avaient accordé une priorité particulière à ce « secteur ».

Le PAL estime que les gouvernements africains doivent exercer une souveraineté sur leurs ressources naturelles, qu'ils doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour développer l'infrastructure humaine et institutionnelle, établir des capacités technologiques indigènes dans l'exploration et le traitement des ressources naturelles ; que leur but constant devrait être l'utilisation et le développement rationnel de leurs ressources naturelles en se servant des technologies adaptées aux conditions locales et en accordant l'attention nécessaire à la conservation de ces ressources et de l'environnement ; que les États membres dont l'économie est essentiellement basée sur la production de matières premières devraient coordonner et harmoniser leurs positions dans toutes les négociations sur les matières premières afin de protéger leurs intérêts (OUA 1980, 24). Encore une fois, l'accent est mis sur l'usage et le développement de techniques endogènes dans l'exploration des ressources naturelles. Malgré le fait que les pays africains ne disposent pas de techniques appropriées d'exploration et n'ont pas accès aux

capitaux nécessaires pour une mise en valeur efficace de leurs ressources, le PAL ne fait pas appel systématiquement aux bailleurs de fonds internationaux et ne priorise pas une collaboration avec ces derniers. Au contraire, les auteurs du PAL affichent une attitude de méfiance vis-à-vis des pays donateurs en ce qui concerne la gestion des ressources naturelles.

3.2.4. Transport et communications

La Banque mondiale et le PAL se sont penchés sur la problématique du transport et des communications et ont émis des recommandations pour développer ce secteur.

Dans les années 1980 les infrastructures de transports routier, aérien et maritime en Afrique étaient quasi inexistantes. Les infrastructures héritées de la période coloniale (qui étaient en nombre limité et en général partaient de la capitale administrative pour atteindre les points d'exploitation de matières premières) n'ont pas été conservées ou entretenues. Dans les années 1980, tout reste donc à faire au niveau des transports et des télécommunications en Afrique.

Ce secteur est le seul sur lequel les deux plans sont en accord. En effet, le PAL adopte les principaux objectifs de la décennie 1978-1988 définis lors de la Conférence de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) en 1979 (OUA 1980, 59).

Les grandes lignes de la stratégie de développement des transports de la Banque mondiale s'inspirent elles aussi de la « stratégie globale préparée par la Commission économique pour l'Afrique et incluse dans le *Plan d'Action de Lagos* » (OUA 1980, 126).

Conclusion de la comparaison du rapport Berg et du Plan d'action de Lagos : une vision et des solutions opposées entre les acteurs africains et internationaux durant les années 1980

Plusieurs conclusions sont à tirer de la comparaison du plan de développement conçu par la Banque mondiale et celui de l'Organisation de l'Unité africaine.

L'opposition radicale des recommandations dans plusieurs secteurs clés de l'économie africaine démontre la divergence profonde des valeurs qui existe entre africains et acteurs internationaux. Cela confirme la conception de Dietrich Rueschemeyer (2008, 243) selon laquelle les idées jouent un rôle capital tant en ce qui concerne la conception du problème que la solution proposée. Cela montre aussi qu'il n'y a eu aucune concertation préalable entre les deux parties avant l'adoption des plans.

En ce qui concerne l'origine du problème, alors que la Banque mondiale met l'accent sur une responsabilité endogène de la situation en Afrique, le PAL ne cesse d'insister sur le rôle de la colonisation comme étant la principale cause des problèmes économiques de l'Afrique. Malgré la fin de la colonisation, les auteurs du plan identifient et expriment de façon claire qu'un développement de l'Afrique n'est pas dans l'intérêt des pays développés qui font tout ce qui est en leur pouvoir pour maintenir le continent dans un état de sous-développement. Les promoteurs du PAL, en insistant constamment sur le principe « d'autosuffisance » dans tous les secteurs de l'économie et sur la nécessité d'une collaboration entre pays en voie de développement, proposent une vision du développement qui diffère de celle occidentale, s'y opposent d'ailleurs et vont même jusqu'à les accuser indirectement d'avoir des visées néo-colonialistes méritant d'être combattues.

Le deuxième point qui ressort de la comparaison de ces deux plans est que les recommandations économiques s'inspirent de deux idéologies économiques complètement opposées. La Banque mondiale souhaite donner une orientation libérale à l'économie africaine en insistant sur son ouverture au marché mondial, une production agricole et industrielle tournée vers l'exportation et une dépendance vis-à-vis des capitaux et investissements étrangers. Le PAL s'inspire d'une politique keynésienne, interventionniste, développementaliste, voire socialiste, en insistant sur des objectifs sociaux dans tous les secteurs de l'économie, sur le rôle central des États et sur le développement autocentré. Une intégration régionale est préférée à une ouverture au marché mondial, qui, lorsque cela est considéré, se fait avec beaucoup de conditions. Les idées qu'ils véhiculent affectent donc leurs actions à l'image de la thèse avancée par Jennifer L. Hochschild (2008). En effet, cette dernière estime que « The most straightforward way, then, to show that ideas affect actions is to posit an idea that would lead to one action against an interest that will lead to a different action, and to show that the former action occurs rather than latter. » (p. 285)

Cette orientation économique du PAL peut s'expliquer par le fait qu'après les indépendances, plusieurs pays africains avaient choisi un modèle de développement, socialiste ou marxiste comme le Bénin (qui a connu formellement 17 années d'un régime Marxisme Léninisme), le Congo-Brazzaville, l'ex-Zaïre ou l'actuelle RDC. Les idées précédentes ont donc façonné celles à l'origine du PAL suivant la perspective de Crawford (2008, 267) : « Previous ideas become the premises of human reasoning—whether syllogism or analogy. »

Malgré l'adoption du PAL, les programmes d'ajustement structurel (PAS) de la Banque mondiale émergent au milieu des années 1980. Les réformes entreprises dans le cadre des PAS étaient de nature libérale, s'opposant aux valeurs à prétention socialiste et interventionniste du PAL. Cela s'explique par l'asymétrie de pouvoir ayant rendu la diffusion-imposition ou intrusion institutionnelle possible et mieux visible dans l'analyse des plans nationaux présentés plus bas.

Au terme de la présente section, il apparaît donc clairement, comme le propose notre hypothèse, que les idées, les visions ou les paradigmes des africains divergeaient de ceux des Occidentaux ou des acteurs internationaux en ce qui concerne les causes des crises et du sous-développement, la conception du développement, le rôle de l'État en matière de développement et les solutions concrètes pour sortir l'Afrique de la crise.

4. Conflit d'idées entre acteurs nationaux et internationaux : les plans nationaux et les stratégies africaines contre les programmes des institutions internationales

La meilleure démonstration de la divergence entre les acteurs internationaux dont la présentation des principales idées a déjà été proposée plus haut et les idées véhiculées par les acteurs nationaux passe par une illustration à l'aide des cas concrets issus des documents de première source, soit les plans et les stratégies de développement des pays africains dont l'échantillon a été présenté en introduction : le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali, le Sénégal, le Niger et le Togo. Le contexte historique, les orientations principales des stratégies nationales et les idées divergentes des PAS seront présentés en divisant les pays suivant qu'ils soient à prétention socialiste et assimilés ou à prétention libérale et mixte.

4.1. Les pays à prétention socialiste

4.1.1. Bénin

Le Bénin obtient son indépendance de la France en 1960, sous la dénomination de la République du Dahomey. Les quinze premières années sont marquées par une instabilité politique chronique ; les anciennes élites coloniales se disputent le pouvoir. Durant ces années, la politique économique n'a pas été ancrée sur une base idéationnelle très claire. Ce n'est qu'en 1975, à l'arrivée au pouvoir du président Mathieu Kérékou, qu'une orientation marxiste-léniniste est donnée à l'économie de la République du Dahomey, devenue République du Bénin la même année.

L'économie est celle d'un interventionnisme et d'une planification poussés de l'État. Ainsi, dans un discours sur l'orientation économique à donner au Bénin, le président Mathieu Kérékou (cité par Ediafric 1978, Bénin 1) déclarait :

À l'étape actuelle de notre révolution, il est pleinement possible de fixer à nos sociétés d'État et d'économie mixte des objectifs nouveaux à atteindre qui se situent en dehors de leur champ d'action spécifique et de leur destination première [...] C'est aux sociétés d'État et d'économie mixte qu'il appartient d'introduire le système moderne de gestion industrielle dans la gestion des unités de production agricole à la campagne.

Le secteur agricole est caractérisé par la prépondérance des entreprises étatique qui détiennent le monopole dans les activités de production et de commercialisation de produits agricoles et agro-alimentaires (Ediafric 1978, Bénin 1). L'objectif de la politique agricole tel qu'il est présenté dans le programme national de développement économique et social (1980-1990) étant la « sécurité et [l']autosuffisance alimentaire, [le] développement du marché intérieur par l'augmentation du revenu des paysans » (Bénin, Programme national de développement économique et social du Bénin 1980-1990 E1986,

7) et une croissance « autoentretendue ». Dans le programme, cette présence de l'État est illustrée par un projet de création de fermes d'État en « polyculture irriguée » (p. 7). Il est intéressant de noter que, dans le secteur agricole, « trois des quatre principales sociétés de production sont des sociétés d'État dominées à 94 % par les intérêts publics » (Ediafric 1978, Bénin 1).

Depuis 1975, plusieurs sociétés d'État détenant le monopole de la commercialisation de certains produits et biens d'équipements ont été créées (Ediafric 1978, Bénin 5). On compte parmi elles la Société Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers (SONACOP), la Société Nationale des Fruits et Légumes (SONAFEL) qui détient le monopole de l'exportation des fruits et légumes frais, la Société de développement des ressources animales (SODERA) qui détient le monopole de l'importation et de l'exportation du bétail, la commercialisation et la transformation du bétail devant alimenter les abattoirs, l'Office Béninois de Cinéma (OBECI) ayant le monopole de l'exploitation des salles de cinéma et de la distribution des films, la Société nationale d'armement et de pêche (SONAPECHE) ayant le monopole de l'achat, du traitement industriel et de l'exportation des crevettes et de l'importation, la distribution, la commercialisation et le transit des produits de pêche industrielle frais, réfrigérés ou congelés (Ediafric 1978, Bénin 13). Les idées à la base des politiques adoptées se rapprochent donc de l'État providence avec un État fort qui contrôle la quasi-totalité de l'économie, tant par le monopole des entreprises publiques que par la réglementation sur les prix, les investissements, les importations et exportations, la taxation douanière et bien d'autres instruments qui seront démantelés par les programmes d'ajustement structurel.

Ces idées s'opposent à celles introduites par les PAS, dont celui de 1989-1991 qui incluait des mesures libérales allant dans le sens du désengagement de l'État et du renforcement du secteur privé. Il s'agit entre autres de la réforme de la fonction publique, de la réduction des effectifs des fonctionnaires, de la liquidation, la privatisation, la gestion libre des entreprises publiques et parapubliques, de la liquidation totale ou partielle des banques, de la libéralisation du commerce des produits nationaux, de la libéralisation des échanges internationaux, de la dérèglementation et du démantèlement des monopoles d'État (Bulletin de l'Afrique Noire 1989a, 4-6).

La divergence des idées traduit ici le phénomène d'intrusion institutionnelle au cours duquel, malgré l'opposition des solutions, de la vision et des paradigmes, les IFI réussissent à faire accepter, du moins formellement, leurs valeurs aux dirigeants africains. Cette intrusion est d'autant plus intéressante à analyser que le président du Bénin qui faisait la promotion de l'interventionnisme et du contrôle de l'économie par l'État est le même qui annonce vouloir s'assurer du succès du PAS et « l'appliquer avec détermination et esprit de suite » afin d'éviter de « s'enliser dans la spirale infernale de programmes successifs tous plus contraignants les uns que les autres » (Mathieu Kérékou cité dans le Bulletin de l'Afrique Noire 1989a, 4). Cette adoption des solutions, des idées et des paradigmes en apparence contraires aux valeurs des leaders africains traduit le côté idéationnel de l'intrusion. La question de savoir pourquoi les dirigeants africains acceptent ces solutions malgré la divergence des idées trouve une réponse lors de la présentation des aspects stratégiques de l'intrusion au prochain chapitre.

4.1.2. *Burkina Faso*

Le Burkina Faso devient indépendant en 1960 et instaure, dès le début, une politique économique avec une intervention étatique plutôt douce et ce, jusqu'en 1982 (Fusu 2008, 141).

Les sociétés d'État, bien que peu nombreuses, sont majoritaires dans les branches de l'agro-industrie, des industries textiles, de l'énergie électrique-eau (Ediafric 1978, Haute-Volta 4). Les offices régionaux de développement créés par la loi du 28 juillet 1965 vont détenir le monopole dans le secteur agricole avec notamment celui de la cueillette des produits vivriers dès 1974 (Ediafric 1978, Haute-Volta 1). Le secteur industriel est encore embryonnaire dans les années 1970, mais dans « le cadre d'un renforcement des interventions de l'État dans le secteur industriel, un Fonds d'aide au développement industriel (FADI) [...] [est] créé en 1977 » (Ediafric 1978, Haute-Volta 5).

L'État contrôle également le secteur financier : L'État intervient dans le secteur financier et la « participation nationale dans les banques de développement s'élevait à 79,2 % à [la] fin 1977 et la participation étrangère à 20,8 % à la même date » (Ediafric 1978, Haute-Volta 6).

L'arrivée au pouvoir de Thomas Sankara en 1983 marque une stratégie axée sur intervention de l'État plus poussée qu'auparavant. Une forme de « capitalisme d'État » s'est instaurée avec un rôle du gouvernement qui était de plus en plus omniprésent (Fusu 2008, 141) et durera jusqu'en 1990.

L'État reste toujours l'acteur principal du développement et contrôle l'économie nationale par la réglementation, les taxes, les entreprises et les investissements publics.

Cependant, dès le début des années 1990, le PAS (1991-1993) va introduire une vision différente du rôle de l'État, du secteur public et du secteur privé dans le développement. Ses deux principaux objectifs seront les suivants :

Le premier objectif du gouvernement consiste à rendre plus efficace la gestion des finances publiques à travers une réforme du système fiscal, une restructuration du budget, une sélection rigoureuse des projets d'investissement publics, une amélioration du système statistique et une réforme de la fonction publique [...] La stimulation du secteur privé constitue le deuxième objectif du gouvernement qui reconnaît désormais que la croissance économique du Burkina Faso reposera sur une plus grande participation de ce secteur. Son développement sera favorisé par une réforme du secteur public et un désengagement de l'État, un assouplissement de la réglementation du commerce, des prix et de l'emploi, et une diversification de l'exportation. (Extrait du premier PAS du Burkina Faso, cité par le Bulletin de l'Afrique Noire 1992a, 9-10)

Tout comme pour le Bénin, le PAS implique le désengagement de l'État dans la sphère économique au profit du secteur privé par des mesures incluant l'élimination des subventions et des exonérations douanières aux entreprises publiques, le gel des salaires, la suppression des contrôles de prix et des taxes sur importation, la privatisation, la libéralisation du commerce extérieur, la libéralisation des prix et un processus devant mener à l'achèvement du désengagement de l'État (Bulletin de l'Afrique Noire 1991b, 2-8; 1992a, 6-10; 1992b, 7-8).

Le phénomène d'intrusion institutionnelle observé s'apparente à celui du Bénin, à la différence qu'ici il y a un changement de président. Le principal promoteur de l'interventionnisme et du capitalisme d'État, Thomas Sankara, est remplacé par Blaise Compaoré après son assassinat en 1987. Jusqu'en 1990, l'interventionnisme reste important avec le nouveau président, mais n'est pas soutenu par une base idéologique comme par son prédécesseur. Compaoré se montre moins enclin à réglementer à contrôler l'économie que son prédécesseur (Hood 1991, 65). Cependant, l'introduction

des PAS marque une rupture idéationnelle avec cette obsession du contrôle et de l'interventionnisme par outrance de l'État au niveau économique. Le Burkina Faso des années 1990 s'inscrit dans la trajectoire d'une libéralisation avec une économie à prétention de marché (Fusu 2008, 154).

4.1.3. Mali

Le modèle de développement économique que choisit le Mali après l'indépendance en 1960 est celui d'un interventionnisme étatique très poussé. L'idéologie est à prétention socialiste planifiée, mais adaptée aux exigences du Mali, comme le note l'un des proches du président Modibo Keita, dirigeant de l'Union soudanaise pour le rassemblement démocratique africain (US-RDA)⁴¹ et ministre de la Coordination économique, financière et du Plan :

Pour nous au Mali, le problème est clair. Si nos objectifs (propriété sociale des moyens de production en vue de la satisfaction des besoins collectifs) sont ceux du socialisme scientifique, nous avons toujours estimé que notre contexte est un contexte spécifique que nous nous devons de comprendre dans l'intérêt même de l'action que nous menons... Nous n'avons donc pas prétention d'inventer le socialisme au XX^{ième} siècle, mais simplement de le soumettre aux exigences de notre pays. (Saydou Badian Kouyaté en 1962, cité par Diarra 1986, 132)

Le pays collabore d'ailleurs étroitement avec plusieurs pays socialistes dans le cadre de son développement économique : « la mise en place des industries de base a été réalisée grâce au concours des pays de l'Est [...] dans un premier temps, [...] puis ultérieurement la république populaire de la Chine » (Ediafric 1978, Mali 6).

Le plan quinquennal de développement économique et social du Mali (1981-1985) à pour objectif un « développement intégré de base, [...] à partir d'actions décentralisées

⁴¹ Parti politique au pouvoir à l'époque.

de développement local. Ces actions seront dites autocentrées, car leur conception et leur exécution dépendront des collectivités de base et locales » (Mali, Plan quinquennal de développement économique et social [1981-1985] E1986, 247).

L'économie malienne est marquée par la présence de sociétés d'État et de sociétés mixtes. Les entreprises privées restent rares et l'État encourage leur création, comme le souligne le président Moussa Traoré (cité par Ediafric 1978, Mali 7) :

L'État intervient dans l'économie mais l'étatisation n'est pas une fin en soi. Le secteur mixte et l'initiative privée doivent être encouragés, le premier pour nous permettre d'accueillir avec les capitaux, la technologie et la manière de faire des pays industrialisés, la seconde tant qu'elle respecte les intérêts fondamentaux du peuple.

Même si l'étatisation n'est pas une fin en soi comme le déclare le président Moussa Traoré, la présence et l'intervention de l'État sont toutefois notables dans tous les secteurs économiques du pays. Ainsi, la participation nationale au sein de deux des trois banques que comportait le réseau malien à la fin de 1977 « s'établissait à 95,4 % en moyenne à [la] fin [de] 1977 (96,7 % à mi-1976) » (Ediafric 1978, Mali 8). Le capital de la Banque de développement du Mali est entièrement détenu par l'État (Ediafric 1978, Mali 8).

Quant aux activités commerciales, elles sont assurées par une trentaine de sociétés principales dont le capital social cumulé est de l'ordre de 6,5 milliards de FM, dominé par des intérêts maliens essentiellement publics; le secteur d'État représente un capital social cumulé de près de 6 milliards (Ediafric 1978, Mali 8), faisant de l'économie malienne une économie de monopole d'État, malgré la présence d'intérêts étrangers comme ceux français.

En 1982, à l'image du Bénin et du Burkina Faso, le Mali s'engage également avec les IFI dans une dynamique d'assainissement des finances publiques, avec un début assez hésitant de désengagement de l'État de la sphère économique au profit des entreprises privées, ainsi qu'un ensemble de mesures libérales, dont la dérèglementation et la privatisation:

In order to achieve this there are to be reductions in government expenditure while increasing revenue totals; most states enterprises are to be privatized or closedown, there are to be reforms in agricultural sector; and production levels are to be set according to market prices rather by the government control. (Hood 1991, 221)

L'intrusion institutionnelle s'applique au même titre qu'au Bénin et au Burkina Faso. Il convient de noter cependant que l'idéologie à forte prétention socialiste en place dès l'indépendance s'était atténuée avec le départ de Modibo Keita du pouvoir en 1968.

4.1.4. Congo

Le Congo accède à l'indépendance le 15 août 1960. Durant les années 1970, le président Yhomby Opango (1977, cité par Ediafric 1978, Congo 1) adopte une politique économique basée sur le socialisme :

La réalité économique actuelle de notre pays se caractérise par la coexistence des secteurs d'État et privé. Certes, le secteur étatique devra, demain, devenir dominant sinon unique. Mais notre révolution, se fait par étapes : étapes de la lutte pour maîtriser l'indépendance économique nationale et enfin celle de la socialisation de tous les moyens de production dans notre pays [...] Nous avons devant nous des entreprises d'État, environ 49, mal étudiées, mal organisées, pléthoriques, improductives, budgétivores [...] Nous avons par conséquent devant nous des tâches immédiates de redressement économique et d'augmentation de la production nationale.

Cette vision du développement et du rôle de l'État est traduite dans le plan quinquennal de développement économique et social du Congo (1982-1986). Les valeurs et l'idéologie économique qu'adopte le pays sont présentées en ces termes :

Les objectifs généraux du développement industriel qui sont indissociables du projet politique et social de la république populaire du Congo qui est de construire une société socialiste, autodynamique, c'est-à-dire puisant en elle-même les forces de son développement et autocentrés, c'est-à-dire échappant aux contraintes et dominations extérieures [...] Le rôle de l'État sera majeur dans le secteur industriel. Dans les filières prioritaires, les entreprises seront étatiques ou mixtes lorsque les circonstances l'imposeront. Dans les autres secteurs, la maîtrise de l'État sera renforcée par sa présence au capital, lorsqu'une telle politique permet effectivement d'influencer réellement l'activité des entreprises et par un renforcement des mesures institutionnelles [...] Le rôle déterminant de l'État doit nécessairement s'accompagner du redressement définitif du secteur étatique actuel, et de la mise à niveau des normes de productivité concurrentielles. (Congo, Plan quinquennal de développement économique et social 1982-1986 E1986, 113-114)

Ainsi, l'orientation économique de la République du Congo est clairement identifiée comme celle d'un modèle à prétention socialiste, avec une intervention de l'État dans tous les secteurs clés et une « planification rigoureuse du secteur industriel » (Congo, Plan quinquennal de développement économique et social 1982-1986 E1986, 114).

Dans le secteur agricole, l'activité agro-industrielle est « assurée exclusivement par le secteur d'État » (Ediafric 1978, Congo 4). Il s'agit notamment du complexe agro-alimentaire de la société industrielle et agricole du Congo (SIA-Congo), et des palmeraies huileries industrielles de la Régie nationale des palmeraies du Congo (RNPC), établissement d'État qui détient le monopole d'exploitation et de gestion de toutes les palmeraies et huileries existantes ou à créer (Ediafric 1978, Congo 4).

Durant les années 1970, le secteur industriel n'est que très peu développé. Un secteur d'État a été créé de toutes pièces après l'indépendance, donnant ainsi cette

spécificité du secteur industriel dont l'État prône une « planification rigoureuse » (Congo, Plan quinquennal de développement économique et social 1982-1986 E1986, 114).

L'économie du pays s'est construite autour de l'exploitation d'une matière première capitale qu'est le pétrole. Ainsi, « la production de produits pétroliers est assurée par ELF-Congo, au capital de 1 milliard de FCFA réparti entre la République populaire du Congo (20 %) et ELF-ERAP⁴² (80 %) » (Ediafric 1978, Congo 6). L'État contrôle aussi la prospection pétrolière par sa participation aux sociétés comme AGIP recherches Congo, au capital de 600 millions de FCFA répartis entre la République populaire du Congo (80 %) et Azienda Generale Italiana Petroli (AGIP) (20 %) (Ediafric 1978, Congo 6). Les principales sociétés d'État exercent leurs activités dans le domaine de l'exploitation forestière, de l'agriculture et de l'agro-industrie, des industries de transformation, de l'énergie électrique/eau, de la distribution des hydrocarbures, des assurances, du commerce et de la distribution, du bâtiment et des travaux publics, et des transports.

Les principaux monopoles congolais comprennent la Régie nationale de la palmeraie du Congo (RNPC), établissement d'État détenant le monopole de l'exploitation et de la gestion de toutes les palmeraies et huileries existantes ou à créer ; l'Assurance et réassurance du Congo (ARC), société d'État détenant le monopole des assurances et des réassurances ; la Société nationale de distribution d'eau (SNDE), société d'État ayant le monopole des travaux de plomberie ; l'Office congolais des bois (OCB), office étatique ayant le monopole de la commercialisation de la production forestière et bien d'autres. L'État joue donc un rôle central au sein de l'économie congolaise dont il cherche à

⁴² ELF : essence et lubrifiant de France; ERAP : entreprise de recherches et d'activités pétrolières.

contrôler tous les secteurs par la création des entreprises publiques et des monopoles d'État, la réglementation et le contrôle des prix.

Cette conception du rôle de l'État, des secteurs publics et privés dans la sphère économique va être remise en cause avec l'adoption des PAS qui résultent en des intrusions institutionnelles libérales à l'image de ce qui a été fait au Bénin, au Burkina Faso et au Mali : réduction des déficits publics, réformes de la fonction publique, privatisation des entreprises publiques, fin du monopole de l'État dans le secteur agricole, ouverture de l'économie, importance du secteur privé et de l'investissement direct étranger pour la croissance économique (Hood 1991, 112). La généralisation des mesures libérales dans les pays à prétention économique socialiste et assimilés ou, du moins, avec un interventionnisme étatique très poussé et un monopole de l'État dans la plupart des secteurs de l'économie, tend à renforcer notre thèse de l'intrusion institutionnelle qui apparaît lorsqu'il y a adoption d'une nouvelle politique ou institution malgré la divergence idéationnelle. L'asymétrie de pouvoir et les intérêts des acteurs stratégiques sont des facteurs à approfondir pour la compréhension du phénomène.

4.2. Les pays à prétention libérale et mixte

4.2.1. Cameroun

Après son indépendance en 1960, le Cameroun adopte une politique économique où l'intervention étatique, même si elle est douce (Fosu 2008, 142), est tout de même importante avec l'idéologie du libéralisme planifié du président Ahidjo jusqu'aux années 1980.

Dans le V^e Plan quinquennal du Cameroun (1981-1982/1985-1986), la stratégie de développement dans le secteur agricole consiste à confier la responsabilité de la promotion de l'agriculture paysanne à des sociétés agro-industrielles d'État et à fixer des prix minimaux garantis aux producteurs. Par exemple, « le prix du coton au producteur a été fixé à 90 FCFA pour 1981-1982 » (Cameroun, V^e Plan Quinquennal 1981-1982/1985-1986 E1986, 38). Dans cette perspective, « Les sociétés agro-industrielles en activité qui représentent l'essentiel des sociétés à vocation agricole, représentent un capital social cumulé de 18.373 millions de francs CFA et sont dominés par les intérêts publics camerounais (84 %) » (Ediafric 1978, Cameroun 4). Sur les neuf principales sociétés en agro-industrie, quatre sont des sociétés d'État, quatre autres des sociétés mixtes et une société privée (Ediafric 1978, Cameroun 5). Les sociétés de commercialisation du café, de cacao, de la banane ou du tabac sont également de sociétés étatiques (Ediafric 1978, Cameroun 6).

Dans le domaine industriel, l'État adopte un ensemble de mesures pour maintenir le contrôle de plusieurs filières. À titre d'exemple, pour la réalisation du complexe sucrier de Lagdo, l'État prévoit dans le Plan quinquennal le « contrôle de la commercialisation pour empêcher les exportations illicites, [et] une politique de prix » (Cameroun, V^e Plan Quinquennal 1981-1982/1985-1986 E1986, 38).

Une des stratégies de développement du plan quinquennal est de mettre le secteur industriel au centre du développement économique. En effet, il est considéré comme un facteur déterminant de la « stratégie nationale de développement et [...] un facteur décisif de l'accélération de la croissance et du développement autocentré » (p. 54). L'un des objectifs du plan pour ce secteur est « l'introversion de l'appareil industriel » (p. 54). En

ce qui concerne le développement industriel, le président Ahidjo (1976, cité par Ediafric 1978, Cameroun 4) a déclaré :

L'orientation de l'épargne vers le développement industriel, la mise en œuvre d'une politique rationnelle de participations publiques, la promotion d'entrepreneurs nationaux dynamiques et responsables permettront aux camerounais de prendre mieux en main la gestion de l'économie nationale.

Cette période d'interventionnisme s'est prolongée jusqu'en 1978, période de production et d'exportation du pétrole. Le Cameroun a ainsi à partir de ce moment une politique économique plus libérale (Fusu 2008, 142). En effet, si l'État contrôlait toujours les principaux secteurs de l'économie, il s'est montré plus flexible à l'entrepreneuriat et à l'investissement privé.

Ainsi, la doctrine économique de l'État camerounais présentée dans le programme politique de Biya se base sur le développement endogène et le libéralisme communautaire. Le développement endogène veut dire que « le Cameroun entend être à la fois l'artisan et le bénéficiaire de son propre développement » (Gankou 1991). L'ouverture économique ne doit pas exclure la sélection des contacts les plus bénéfiques pour le pays. Cette idéologie fait de l'État un acteur central du développement. Le libéralisme communautaire, dont le contenu est très proche du libéralisme planifié, implique à ce moment « la liberté d'entreprendre, mais aussi le devoir de solidarité à l'application duquel doit veiller un État fort » (Gankou 1991). Malgré l'idéologie du développement endogène et du libéralisme communautaire, l'État reste un acteur fort qui contrôle plusieurs pans de l'économie : « les grandes ressources agricoles locales (cacao, café, coton, arachide) sont contrôlées de très près par les pouvoirs publics et leur exportation ne peut être effectuée que par des sociétés ou des particuliers agréés par le Gouvernement » (Gankou 1985, 28). Par la réglementation et la participation directe,

l'État contrôle les secteurs clés de l'économie et détient également le monopole dans l'exploitation ou la commercialisation de plusieurs produits agricoles ou industriels. Le secteur privé est également plus développé que dans les pays à prétention socialiste analysés plus haut, même si l'État conserve un certain contrôle.

Les PAS vont cependant remettre en cause les aspects autocentrés du développement et communautaires du libéralisme camerounais. En effet, si les PAS marquent une rupture idéationnelle moins tranchée que celle observée pour le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et Congo, la tentative de rupture au niveau matériel est plus importante :

Les orientations de la nouvelle politique économique sont fondées sur la libéralisation de l'économie, l'assainissement des finances publiques, la restructuration du secteur des entreprises publiques et du système bancaire, la priorité accordée au développement des produits agricoles, la réorientation des services publics en faveur des programmes sociaux. (Extrait du PAS du Cameroun cité dans le Bulletin de l'Afrique Noire 1989b, 4)

Les services publics devraient donc sortir de la sphère économique et se recentrer au niveau social. Le désengagement de l'État de l'arène économique se fait donc, entre autres, par la liquidation, la privatisation et la restructuration des entreprises publiques et parapubliques tout comme du secteur bancaire, les contrats de performance, le contrôle bancaire et la réforme du secteur public (Bulletin de l'Afrique Noire 1989b, 4-5). L'intrusion institutionnelle est également observée dans les secteurs relatifs au rôle de l'État et du secteur privé dans l'économie.

Le cas du Cameroun est intéressant en ce sens que tant en pratique que dans le discours, le secteur privé jouait déjà un rôle important, mais l'État était l'acteur principal du développement. La divergence des idées réside moins dans la nécessité des acteurs privés que dans l'importance du désengagement de l'État de la sphère économique.

4.2.2. Côte d'Ivoire

Après son indépendance le 7 août 1960, la Côte d'Ivoire est l'un des pays d'Afrique noire qui choisit une politique prétendument basée sur le libéralisme économique (Koumoue 1994, 17). Malgré l'option libérale officielle, l'intervention et le rôle de l'État demeurent centraux dans plusieurs secteurs de l'économie jugés importants.

Le Plan quinquennal de développement économique social et culturel de la Côte d'Ivoire illustre l'interventionnisme étatique. En effet, l'État y prévoit de mettre en place une « politique des prix et de la commercialisation pour apporter un concours effectif à la réalisation des objectifs généraux du développement » (Côte d'Ivoire, Plan quinquennal de développement économique, social et culturel [1981-1985] E1986, 129). L'État cherche ainsi à protéger le marché (p. 162). Il adopte également un modèle de développement autocentré dans la mesure où « le développement des industries de transformation [...] s'effectue essentiellement en utilisant les possibilités de croissance offertes par le marché intérieur » (p. 167). L'État est également très présent dans le secteur agro-industriel, qui est « le plus important et le mieux diversifié des pays d'Afrique noire francophone » et « dominé de façon quasi exclusive par les intérêts publics ivoiriens qui ont assuré l'essentiel de l'effort de structuration du secteur de production agricole » (Ediafric 1978, Côte d'Ivoire 3). Plusieurs des sociétés qui interviennent dans le secteur agro-industriel en 1977 sont des sociétés d'État ou à capitaux publics ivoiriens (Ediafric 1978, Côte d'Ivoire 3). En 1977, la Côte d'Ivoire était le premier producteur africain de café et le troisième producteur mondial de café et de cacao. Plus de 80 % des recettes d'exportation proviennent de l'activité agricole (Koumoue 1994, 17). Les entreprises intervenant dans ce secteur sont à capitaux mixtes

avec des intérêts publics ivoiriens et des intérêts privés. La Société d'Études et de Réalisation pour l'Industrie Caféière et Cacaoyère (SERIC) par exemple était détenue à 55 % par des intérêts publics et 45 % des intérêts privés (Ediafric 1978, Côte d'Ivoire 3). Cela montre que l'État joue un rôle prépondérant dans ce secteur d'activité en Côte d'Ivoire. Il convient cependant de noter que, contrairement aux autres pays d'Afrique noire francophone, dans les années 1970, le tissu économique ivoirien est très diversifié avec des entreprises publiques, des entreprises mixtes et des entreprises privées, notamment à intérêts français.

La dynamique du gouvernement durant cette période est moins une socialisation de l'économie qu'une ivoirisation des intérêts privés, en d'autres termes, promouvoir une plus grande participation des ivoiriens dans la création et la gestion des entreprises clés du pays.

Ainsi, Bra Kanon, ministre de l'Agriculture, a déclaré à ce sujet : « nous voulons que les Ivoiriens accèdent à la profession d'exportateur de café et de cacao et d'une façon générale, d'opérateur à part entière » (Ediafric 1978, 6). Tous les secteurs de l'économie ivoirienne sont concernés par ce genre de mesures : « l'ivoirisation des entreprises industrielles au niveau des capitaux investis demeure un axe essentiel de développement » (Ediafric 1979, Côte d'Ivoire 16). Même lorsque l'option libérale est affichée, on note que, dans la majorité des cas, l'intervention de l'État est très forte.

Durant les années 1970, les sociétés d'État interviennent dans presque tous les domaines de l'économie : l'agro-industrie, les hydrocarbures, les industries de transformation, le commerce et la distribution, la distribution des hydrocarbures, les banques et le crédit, les assurances, les bâtiments et travaux publics, l'immobilier et les

transports. La Côte d'Ivoire compte également des offices et des établissements publics ivoiriens intervenant dans plusieurs secteurs de l'économie ivoirienne qu'ils régulent par ailleurs (Ediafric 1978, Côte d'Ivoire 52). Malgré son affiliation libérale, l'État reste l'acteur principal du développement en Côte d'Ivoire au point que le ministre chargé des sociétés d'État demande de transformer certaines entreprises publiques en service administratif : « Les sociétés d'État, d'une façon générale, n'ont pas toutes répondu à l'attente du chef de l'État [...] La première action à mener est de décharger l'État des entreprises qui devraient être simplement des services administratifs » (Mathieu Ekra, ministre chargé des sociétés d'État, cité par Ediafric 1978, Côte d'Ivoire 1). Comme la plupart des autres pays africains, la Côte d'Ivoire adopte des PAS qui s'inscrivent dans la lignée d'une libéralisation plus poussée.

Un peu plus que le Cameroun, mais contrairement au Bénin, au Burkina Faso, au Mali et au Congo, la rupture idéationnelle entre les stratégies nationales de la Côte d'Ivoire et les PAS adoptés sous l'impulsion des IFI est moins tranchée, quoique notable. En effet, les PAS proposent des objectifs clairs :

Le premier PAS (1981) était essentiellement consacré à la gestion macro-économique et financière, aux réformes administratives et à la restructuration des entreprises publiques, le deuxième (1983), à la poursuite de la restructuration des entreprises publiques et à la mise en place de la politique industrielle; le troisième PAS (1986), enfin vise au parachèvement de la politique industrielle, à la poursuite de la restructuration des entreprises publiques et des banques de développement et à la mise en place de la politique agricole (prix, incitations, poursuite des restructurations et des actions de modernisation, privatisation. (Duruflé 1988, 118)

À l'image du Cameroun, la rupture réside plus dans le rôle joué par l'État dans la sphère économique que dans la reconnaissance de l'importance du secteur privé.

L'intrusion institutionnelle est donc légère ou plus douce sur le plan idéationnel que dans les autres pays analysés.

4.2.3. Niger

La République du Niger obtient son indépendance en août 1960. En novembre 1960, Hamani Diori devient le premier président nigérien. Le gouvernement semble favoriser le libéralisme comme voie de développement du pays dont l'économie, au moment de l'indépendance, est principalement basée l'agriculture et l'élevage, puis sur l'exploitation de l'uranium de 1974 à 1989 (Mamadou et Yakoubou 2008, 167).

À l'instar de nombreux pays africains qui déclarent choisir le libéralisme comme idéologie économique après l'indépendance, l'État demeure très présent dans tous les secteurs de l'économie.

Notre pays n'est pas encore arrivé au stade où il pourrait se passer de la collaboration et de la participation des investisseurs privés [...] Si l'investisseur qui vient ici au Niger à l'impression de s'insérer effectivement dans une économie du type libéral et s'il entend retirer un profit de son investissement, nous posons comme règle que le Niger doit également tirer profit de cet investissement [...] il faut que les investisseurs privés fassent preuve de compréhension et comprennent qu'il y a certains secteurs vitaux de notre économie que l'État entend contrôler, même s'il ne les commande pas. (Président Seyni Kountché, cité par Ediafric 1978, Niger 6)

L'intervention de l'État se fait dans tous les secteurs clés de l'économie par l'intermédiaire des instruments semblables à ceux de l'État providence, comme la réglementation, le contrôle des moyens de financement de l'économie, l'extension des dépenses publiques et la planification (Mamadou et Yakoubou 2008, 167).

Le Plan quinquennal de développement du Niger de 1979 à 1983 accorde une place centrale à l'État sans remettre en cause l'importance du secteur privé :

L'intervention de l'État dans l'orientation économique du pays « peut avoir un caractère spécifique dans un certain nombre de secteurs qui sont la charnière du développement national », ces « secteurs clés » étant les mines, l'énergie, l'enseignement, la formation et l'information, la santé, la production et la distribution des produits alimentaires de bases et les communications. *Le rôle de l'État ne « signifie nullement une exclusion du secteur privé ou une substitution à son action », « ne doit pas se confondre avec un dirigisme absolu ».* (Bulletin de l'Afrique Noire 1980, 20184)

Malgré la reconnaissance du rôle du secteur privé, l'État contrôle les pans entiers de l'économie. Le programme intérimaire de consolidation du Niger (1984-1985) illustre cette continuité : « l'État continuera à marquer sa présence dans le secteur minier et les secteurs sociaux. Mais cette intervention de l'État ne signifie nullement l'exclusion du secteur privé. » (p. 277). Jusqu'à 79,8 % des investissements prévus dans ce programme sont publics.

Dans le secteur agricole, « les activités de développement rural et agro-industriel [...] concernent principalement 6 sociétés, [...] représentant un capital social cumulé de l'ordre de 620 millions de Fr CFA détenus quasi exclusivement par des intérêts publics ou parapublics » (Ediafric 1978, Niger 1).

Durant les années 1970, une caisse de stabilisation des produits du Niger est créée et les exportations des matières premières sont contrôlées. C'est le cas de l'arachide qui représente plus de 50 % de l'ensemble de la production agricole commerciale et qui est considérée comme la base de l'économie monétaire du Niger (Ediafric 1978, Niger 1). Sa commercialisation est faite par une société d'économie mixte, la Société nigérienne de commercialisation de l'arachide (SONARA), au capital réparti entre des intérêts publics nigériens (72,4 %) et des intérêts privés nigériens (27,26 %) (Ediafric 1978, Niger 2).

Les structures de développement mises en place par le gouvernement comprennent entre autres la Caisse de stabilisation des prix des produits du Niger et l'Office des

produits vivriers du Niger (OPVN) qui assurent la stabilité des cours, la distribution de l'aide alimentaire et la constitution des stocks de sécurité (Ediafric 1978, Niger 1).

Le Niger est un pays producteur d'uranium. Comme la plupart des pays africains qui ont des ressources naturelles à exploiter, l'activité économique et le développement du pays se font autour de l'exploitation d'une ou de quelques ressources naturelles et agricoles. « Depuis août 1976, l'Office National des ressources minières (ONAREM) s'est substitué à l'URANIGER⁴³ afin d'assurer la recherche, l'exploitation et la consommation de toutes les substances minérales et fossiles » (Ediafric 1978, Niger 2). En 1977, le capital social cumulé des trois sociétés uranifères du Niger est réparti entre les intérêts publics (33,1 %), des intérêts français (45,2 %) et des intérêts étrangers non français (22,8 %) (Ediafric 1978, Niger 2). La prospection des gisements d'uranium concerne notamment le gisement d'Imouraren qui est sensé être exploité à cette époque par une association tripartite : ONAREM (République du Niger) (30 %), COGEMA (France) (35 %) et CONOCO (É-U)⁴⁴ (35 %) (Ediafric 1978, Niger 3).

Le secteur industriel à proprement dit n'est pas encore très développé; il a pour caractéristiques :

la primauté de l'intervention des intérêts nationaux privés et surtout publics, présents dans la totalité des branches d'activité [...] La majorité des sociétés industrielles sont des « sociétés d'économie mixte où les capitaux publics sont associés à des capitaux étrangers qui apportent un « know-how » indispensable au développement des entreprises industrielles et minières. (Ediafric 1978, Niger 5)

À fin de 1977, les activités commerciales sont assurées au Niger par une trentaine de sociétés principales au capital social cumulé réparti entre les intérêts publics nigériens

⁴³ Office de recherche, d'exploitation et de commercialisation de l'Uranium (Niger).

⁴⁴ COGEMA : Compagnie générale des matières nucléaires; CONOCO : Continental Oil Company.

(55 %), les intérêts français étant minoritaires (Ediafric 1978, Niger 9). L'État joue donc un rôle central dans les stratégies de développement et la plupart des entreprises publiques détiennent le monopole dans leur secteur d'activité avant les PAS.

L'État contrôle l'économie à l'image du Cameroun et de la Côte d'Ivoire, mais de manière moins prononcée que le Congo, le Bénin, le Mali ou le Burkina Faso de Thomas Sankara. Cependant, de même que tous les pays cités, les PAS amènent des intrusions institutionnelles visant le démantèlement de l'État de la sphère économique et la fin de l'interventionnisme à outrance. Ces mesures comprennent la réduction considérable des déficits et dépenses publics, la libéralisation des prix, la suppression du contrôle des tarifs, la suppression des monopoles d'État au profit du secteur privé entre autres (Guillaumont et Guillaumont 1991, 51-65). Sur le plan idéationnel, l'intrusion institutionnelle correspond à un conflit moins tranché que dans les cas des pays à prétention socialiste ou à contrôle étatique plus poussé.

4.2.4. Togo

Le Togo proclame son indépendance le 27 avril 1960. Le premier président Sylvianu Olympio est abattu lors d'un coup d'État militaire en 1963. Il s'ensuit une décennie d'instabilité politique durant laquelle l'orientation économique du pays n'est pas très précise (Hood 1991, 329). En 1967, Gnassingbé Eyadéma prend le pouvoir et, quelques années plus tard, il choisit un libéralisme « planifié » comme modèle de développement économique. Ses propos illustrent la contradiction de l'usage des deux termes : « La véritable indépendance économique d'un pays passe par le contrôle des secteurs clés et des principales ressources. Le Togo, depuis bientôt dix ans, a essayé de rester conforme à cette stratégie. » (Président Eyadema, cité par Ediafric 1978, Togo 4).

Malgré l'intervention étatique poussée, les économistes Aimé Gogué et Kodjo Evlo (2008, 471) considèrent que la politique économique du Togo est prudente et orientée vers le marché (*market-friendly*), ce qui n'est pas le cas de l'économie des pays à prétention socialiste comme le Bénin ou le Congo.

Le quatrième Plan de développement économique et social du Togo (1981-1985) présente une vision assez floue de l'économie, à prétention libérale planifiée, mais avec la volonté de renforcer les relations avec les pays socialistes et de développer le secteur privé. À cet effet, il est affirmé que :

L'initiative privée au niveau de l'entreprise individuelle et de l'entreprise collective doit s'inscrire dans le cadre de la politique libérale du pays et jouer pleinement les règles du jeu [...] Pour accroître la proportion du financement extérieur, l'État développera sa coopération vers les pays d'obédience socialiste, les pays d'Europe du Nord et les autres pays en voie de développement. (Bulletin de l'Afrique Noire 1981, 20850)

Le programme d'investissement (1985-1990) propose ainsi de réorienter les priorités initialement basées sur l'exportation des produits agricoles et miniers vers des secteurs plus productifs devant mettre le pays sur les rails d'un développement autocentré (Programme d'investissement 1985-1990 du Togo, présenté par Ediafric 1986, 366).

Dans le secteur agricole, l'État est, plus qu'en position de monopole, l'acteur quasi exclusif avec son interventionnisme direct auquel s'ajoute le rôle indirect des sociétés publiques, parapubliques et offices tant nationaux que régionaux (Ediafric 1978, Togo 1). Dans le secteur industriel, l'État envisage la réhabilitation d'anciennes entreprises d'État afin de centraliser et de renforcer le contrôle étatique, comme l'illustre le cas du textile : « l'industrie textile sera réhabilitée avec la création d'un complexe textile intégré regroupant les activités de l'ex-industrie textile togolaise et de l'ex-compagnie togolaise des textiles (Togotex) » (Togo, Programme d'investissement 1985-1990 E1986, 377).

L'État prévoit en effet une restructuration du secteur industriel consécutive à la mise en production de nouveaux projets privilégiant l'intervention de l'État qui deviendra dès lors prépondérant dans le capital social du secteur industriel (Ediafric 1978, Togo 4).

Malgré ce positionnement central de l'État et contrairement au Gabon, au Cameroun ou à la Côte d'Ivoire qui ont également choisi un libéralisme planifié, les sociétés d'État ne sont pas très nombreuses au Togo, même si « la participation des intérêts publics au capital des sociétés industrielles s'est rapidement développée conformément à la politique mise en place par les autorités togolaises » (Ediafric 1978, Togo 4). Le Togo contrôle également le secteur bancaire avec des participations de 57,9 % en moyenne dans les années 1977 (Ediafric 1978, Togo 4).

Pour conclure, au Togo on assiste donc à une économie à prétention libérale, mais avec un interventionnisme étatique pour le contrôle des secteurs clés et un flirt avec les pays d'obédience socialiste. L'adoption des PAS marque également une rupture idéationnelle dans la conception du rôle de l'État. En effet, même dans les secteurs autrefois jugés clés, le désengagement de l'État fait son chemin avec la restructuration du secteur public, les privatisations, les liquidations d'entreprises publiques, la libéralisation des prix et des échanges internationaux (Bulletin de l'Afrique Noire 1991a, 2-5; Hood 1991, 330). La rupture est semblable à celle du Cameroun, du Niger et de la Côte d'Ivoire, dans le sens où ces pays étaient déjà habitués à la dialectique libérale avec la reconnaissance et parfois la promotion du secteur privé, malgré l'interventionnisme étatique.

4.2.5. Sénégal

Le Sénégal, comme la Côte d'Ivoire, le Niger ou le Cameroun, affiche le choix d'une politique économique à prétention libérale après l'obtention de son indépendance le 5 septembre 1960. Le président Senghor (1977, cité par Ediafric 1978, Sénégal 1) annonce à cet effet que « L'État ne peut tout faire. Il ne peut notamment s'improviser industriel ou commerçant ; il est nécessaire de laisser, dans ces domaines, s'exprimer l'initiative privée. » Malgré ce discours, l'intervention de l'État dans l'économie reste centrale.

En effet, le VII^e Plan quadriennal montre le rôle de l'État dans les secteurs industriels et agricoles. Dans le secteur agricole, l'objectif est « la recherche de l'autosuffisance alimentaire fondée sur l'accroissement, la diversification et la sécurisation de la production agricole » (Sénégal, VII^e plan quadriennal 1985-1989 E1986, 314). L'État intervient et domine ces secteurs agricoles et agro-industriels (Ediafric 1978, Sénégal 2). L'une des stratégies adoptées pour atteindre ce but dans le secteur agricole est la mise en place d'une politique des prix aux producteurs (Sénégal, VII^e Plan quadriennal 1985-1989 E1986, 312).

Dans le secteur industriel, le Plan prévoit une politique des filières qui permet de valoriser les ressources nationales et qui se traduit par une réduction des importations. Il s'agit donc d'un développement autocentré (p. 314). Il est intéressant de noter tout de même que l'industrialisation sénégalaise « demeure essentiellement le fait des investisseurs étrangers, principalement français, du fait, d'une part de l'absence d'une épargne nationale apte à s'investir dans l'économie moderne, et d'autre part, consécutivement à la volonté du gouvernement sénégalais de ne pas intervenir

systématiquement dans le processus d'industrialisation » (Ediafric 1978, Sénégal 5), même si 33 % de la production intérieure brute provient des secteurs public et parapublic. En somme, on observe une économie à vocation libérale avec tout de même une intervention étatique non négligeable dans certains secteurs.

Les PAS vont progressivement introduire une rupture avec la conception du rôle de l'État dans l'économie avec l'introduction d'un ensemble de mesures de désengagement et de libéralisation, y compris « l'amélioration de l'environnement institutionnel des entreprises [...] la rationalisation des dépenses publiques courantes [...] la rationalisation des entreprises publiques » (Bulletin de l'Afrique Noire 1990a, 6), « la réduction du nombre de ministères et des effectifs de ces derniers, la privatisation de services gouvernementaux, l'établissement d'un système de préretraite [...] la réduction des recrutements prévus pour l'éducation » (Bulletin de l'Afrique Noire 1990b, 12), la privatisation, liquidation, réhabilitation, la réduction de subventions, la suppression des aides aux entreprises publiques commerciales, la limitation des aides indirectes aux entreprises publiques et privées (Bulletin de l'Afrique Noire 1990c, 4-10).

L'émergence des PAS marque une rupture idéationnelle importante à l'image des autres pays à prétention libérale, mais moins importante que celle des pays à prétention socialiste. Cette variation de la dimension idéationnelle de l'innovation est à retenir puisqu'il y a une trajectoire identifiable lorsque les aspects stratégiques de l'intrusion sont analysés. L'aspect idéationnel et régional de l'inclusion est illustré par le NEPAD.

5. Convergence d'idées et inclusion institutionnelle du NEPAD : l'aspect idéationnel de l'inclusion⁴⁵

Les stratégies proposées par le NEPAD sont utilisées ici pour illustrer l'inclusion institutionnelle. En effet, pour atteindre les objectifs annoncés dans le discours, soit l'éradication de la pauvreté, le développement du continent et son insertion dans la mondialisation et plus généralement les différents secteurs prioritaires résumés au chapitre précédent, les promoteurs du NEPAD fixent des stratégies de mise en œuvre. La comparaison de ces stratégies à celles proposées par la Banque mondiale confirme, à ce niveau aussi, les emprunts institutionnels et politiques observés en matière discursive et correspondant aux inclusions institutionnelles.

En effet, en ce qui concerne la gouvernance politique, la Banque mondiale consacre un chapitre à « Améliorer la gouvernance, gérer les conflits et reconstruire les États » (Banque mondiale 2000, 59-99), dans lequel elle fait des prescriptions relatives à la bonne gouvernance. Cette dernière serait, d'après elle, l'élément le plus fondamental pour l'« accélération du développement » (p. 3). Il s'agit notamment de l'adoption d'institutions publiques efficaces, démocratiques et participatives pour le maintien de la paix; du respect de la loi et des libertés individuelles, de l'égalité des droits, du financement et de la prestation de services et des infrastructures (p. 61). La résolution des conflits et la reconstruction des États sont aussi des aspects essentiels de la bonne gouvernance (p. 66-77). En conformité avec la thèse du mimétisme que nous avançons,

⁴⁵ La présente section sur le NEPAD correspond quasi intégralement à la publication à venir de Landry Signé et Mamoudou Gazibo : « Innover en politique : Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique », in *Revue canadienne des études africaines*. Je remercie mon coauteur et la revue de m'autoriser à présenter ici ce texte.

nous remarquons également que ce sont les mêmes axes stratégiques qui sont repris par les promoteurs du NEPAD, qui identifient la paix, la sécurité et la bonne gouvernance comme préalables à sa réalisation. En ce qui concerne la bonne gouvernance, l'argument du mimétisme institutionnel est aisé à défendre, car le NEPAD se contente d'emprunter, à la Banque mondiale, les formules politiques et la terminologie existantes (NEPAD 2001, 14-17). Cependant, malgré cette conformité relevée au niveau des principes du NEPAD, Ian Taylor (2002, 403-412) note une contradiction entre les engagements relatifs à la bonne gouvernance politique et les pratiques des dirigeants africains. Il illustre sa thèse par le soutien apporté par des leaders africains au président Mugabé du Zimbabwe⁴⁶, malgré des élections contestables et en dépit de ses pratiques non démocratiques et contraires aux principes de bonne gouvernance promus dans le NEPAD. L'explication du mimétisme permet de mieux appréhender ce paradoxe. L'emprunt se comprend sous deux angles en apparence contradictoires, mais en réalité complémentaires. D'une part, le calcul stratégique, déjà discuté précédemment, qui est lui-même guidé par les incitatifs financiers internationaux. D'autre part, le mimétisme s'explique par l'idée, moins liée à des calculs stratégiques, de la dépendance au sentier. C'est la question de la difficulté à innover dans un contexte institutionnel et politique déjà structuré qui est posée à ce niveau. Non seulement le discours sur la gouvernance, lancé initialement en 1989

⁴⁶ Selon Taylor, malgré le caractère discutable des élections au Zimbabwe, les observateurs de l'OUA, de la SADC et du Nigéria, les présidents Daniel Arap Moi du Kenya et Benjamin Mkapa de la Tanzanie les ont considérées comme démocratiques. Le président Thabo Mbeki d'Afrique du Sud et principal promoteur du NEPAD a d'ailleurs affirmé qu'il aidera le Zimbabwe indépendamment de l'issue des élections. Ces propos sont paradoxaux eu égard aux principes de bonne gouvernance du NEPAD. Taylor, 2002, « Commentary », p. 107.

(Banque mondiale 1989), est devenu structurant à la fin des années 1990, mais les institutions financières qui l'ont porté sont devenues elles-mêmes incontournables, tout appui en matière d'aide – y compris l'aide bilatérale – à un pays africain étant désormais subordonné à l'existence préalable d'un accord avec les IFI. Ainsi, se conformer aux stratégies proposées par ces dernières et par les principaux bailleurs occidentaux n'est pas qu'un acte volontaire, car la marge de manœuvre des acteurs africains est de toutes les façons considérablement rétrécie.

L'argument ci-dessus peut être illustré par une analyse précise de certaines stratégies. Celle de lutte contre la pauvreté va dans ce sens. En effet, La Banque mondiale (2000, 100-122) considère la lutte contre la pauvreté et les inégalités comme l'un des axes d'intervention nécessaires pour que l'Afrique revendique sa place au 21^e siècle et stipule que « la croissance est indispensable pour réduire le nombre de pauvres » (p. 100). De son côté, en identifiant la lutte contre la pauvreté comme domaine prioritaire, le NEPAD propose une stratégie parfaitement en phase avec celle des IFI et de l'ONU. Ainsi la solution, selon les dirigeants africains, consiste à « accélérer la mise en œuvre et l'adoption du Cadre global de développement, de la stratégie pour la réduction de la pauvreté et des initiatives apparentées » (NEPAD 2000, 28). Ces deux programmes ont été initiés par le Fonds monétaire international et la Banque mondiale pour remplacer les très controversés plans d'ajustement structurels. En adoptant les objectifs du millénaire visant à réduire de moitié le nombre de pauvres d'ici 2015, le NEPAD reprend à son compte le cadre normatif international existant. Mieux encore, bien que la croissance

économique de 7 % nécessaire pour l'atteinte des objectifs du millénaire de développement semble irréaliste selon Philippe Hugon (2002, 47) et Jean Pierre Cling (2002 : 21-52), les promoteurs du NEPAD reprennent l'idée et fixent, eux aussi, les objectifs de croissance... à 7 % ! La stratégie de lutte contre la pauvreté du NEPAD s'inscrit donc pleinement dans la trajectoire « tracée » par les IFI et L'ONU. La perspective calculatrice de l'institutionnalisme historique explique bien ce phénomène, car les dirigeants africains ont intérêt à entériner les politiques internationales plutôt qu'à proposer une véritable alternative s'ils souhaitent obtenir les financements indispensables à la réalisation de leur plan.

Cette hypothèse de l'emprunt (inclusion institutionnelle), par le NEPAD, des *sentiers stratégiques déjà battus* par les institutions financières internationales vaut aussi pour les secteurs stratégiques identifiés dans le plan, notamment ceux relatifs à l'investissement dans la population (Banque mondiale 2002, 123-156), à la réduction des obstacles aux infrastructures (p. 157-202), à l'intégration régionale (p. 247-279), à la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'aide et au renforcement des partenariats (p. 280-308). À ce niveau, les stratégies d'investissement dans la population et dans les infrastructures suffisent à illustrer la thèse des emprunts. En effet, l'éducation, la santé et la lutte contre la pauvreté, identifiées par la Banque mondiale comme des domaines nécessitant des investissements massifs, sont reprises par le NEPAD (2002, 29-33) qui se contente simplement d'y ajouter l'inversion de la tendance à la fuite des cerveaux non présente dans les analyses de la Banque. Mais plus que la simple mime des thèmes, le

contenu des propositions est identique. Une conclusion similaire est observable en matière d'investissement dans les infrastructures. La Banque mondiale soutient non seulement que les infrastructures comme les télécommunications, les aéroports, les ports, les ponts et les chaussées (Banque mondiale 2000, 161) sont essentielles à la croissance économique (p. 137), mais aussi que la « coopération régionale pourrait améliorer l'infrastructure reliant les pays africains entre eux et avec le reste du monde » (p. 179). La proposition du NEPAD reflète son appropriation de la stratégie des IFI. En effet, comme la Banque mondiale, ce dernier confirme que « les infrastructures sont des paramètres essentiels de la croissance économique » (NEPAD 2001, 20). De même, en ce qui concerne les infrastructures, comme les routes, les autoroutes, les aéroports, les ports maritimes, les chemins de fers, les voies navigables et les télécommunications, le NEPAD affirme, comme la Banque, la nécessité d'une approche régionale et continentale des projets (p. 19).

Le mimétisme observé entre ces deux institutions renforce, en premier lieu, la thèse de la difficulté à innover dans un contexte structuré par les idées, les intérêts et les institutions. Dans cette perspective, la diffusion des idées se fait par l'emprunt des dirigeants du NEPAD aux stratégies proposées par les institutions financières internationales. Ian Taylor et Philip Nel (2002, 171) considèrent même que la Nouvelle Afrique, libérale, cherche à concurrencer le Nord dans son propre jeu de la mondialisation. En second lieu, cette appropriation des idées n'est pas seulement mécanique, mais également instrumentale en raison des rétributions symboliques et

financières générées par la convergence idéologique entre les dirigeants africains et les bailleurs de fonds. Ainsi, les institutions internationales et les bailleurs structurent les marges d'action des acteurs africains en les saturant d'idées et de normes préconstruites et peu négociables. En retour, les acteurs africains, mi-contraints mi-libres, reprennent les idées et les normes, d'une part, parce celles-ci s'imposent à eux et, d'autre part, parce qu'ils appréhendent cet ajustement stratégique comme une garantie que leurs intérêts seront défendus. Ces facteurs limitent la possibilité d'innovation institutionnelle et celle de s'affranchir des contraintes historiques et contingentes. La structuration des institutions et le jeu corrélatif des acteurs expliquent donc la convergence stratégique entre le NEPAD et les IFI.

Conclusion

Au terme de la présente analyse, il apparaît que les idées jouent un rôle important dans la détermination de la forme de l'innovation. Lorsqu'il y a conflit d'idées, on observe en général des phénomènes d'intrusion institutionnelle, de diffusion-imposition et d'apprentissage-adaptation. Lorsqu'il y a convergence d'idées, ce sont les phénomènes d'inclusion et de conversion qui sont observés. La sédimentation peut intervenir dans les deux contextes. Ainsi, malgré la divergence des idées entre le PAL et les stratégies nationales de développement d'un côté et les programmes des IFI de l'autre, les programmes des IFI ont été adoptés dans tous les pays de l'échantillon proposé ici, tant les pays à prétention socialiste et marxiste-léniniste que les pays à prétention libérale ou mixte. Tous ces pays ont cédé aux exigences des IFI par la signature de PAS et l'acceptation des idées véhiculées par ces derniers. Si initialement ces pays étaient

réticents aux idées véhiculées par les IFI, il va cependant apparaître une convergence progressive. Une fois les intrusions introduites, les interactions, les essais, les erreurs, la formation et l'apprentissage mutuel vont progressivement socialiser les acteurs africains au point que, durant les années 2000, les idées défendues par ces derniers seront semblables à celles des IFI. Les IFI seront aussi socialisées au point qu'elles vont reconnaître l'importance de la participation majeure des États aux processus d'élaboration des stratégies qu'elles monopolisaient auparavant. Elles reconnaîtront également un rôle plus important, quoique toujours restreint, de l'État dans la sphère sociale. À la suite de Rueschemeyer (2008, 249), nous pouvons donc affirmer :

It is the way ideas are grounded in groups, organizations, and institutions and the attendant relations of communication and influence that is of decisive importance for their creation and maintenance, and their impact in society.

Les stratégies nationales et régionales seront présentées de manière plus exhaustive dans le chapitre sur les intérêts.

Chapitre 5 : Intérêts, stratégies des acteurs et innovation politique en Afrique

Les intérêts sont une variable incontournable pour la compréhension de la plupart des phénomènes politiques en Afrique (Bates 1981; 2008b; Bayard 1989; Médard 1990; Gazibo 2005a). Nous l'avons vu, la forte compétition des idées – relatives au rôle de l'État dans la sphère économique – à laquelle se livraient les acteurs africains et internationaux durant les années 1980 s'est progressivement estompée, menant à une convergence asymétrique plus favorable aux IFI. À travers le processus d'inclusion institutionnelle, la vision des Africains s'est rapprochée de celle des IFI durant les années 2000, même si ces dernières se sont également ajustées aux idées africaines, notamment en ce qui concerne la participation de l'État dans le processus d'élaboration des stratégies de développement et son rôle dans la sphère sociale. Les interventions des IFI durant les années 1980, bien que s'opposant aux conceptions africaines du développement, correspondaient surtout à l'intérêt des Africains, notamment l'obtention des ressources financières et le maintien au pouvoir (Bates 1981; 2008a; van de Walle 2001). Les stratégies adoptées durant les années 2000 correspondent également aux intérêts des leaders africains, notamment le NEPAD (Chabal 2002). Il est donc important d'analyser de manière plus précise le rôle joué par les intérêts et les stratégies des dirigeants africains dans leurs relations avec les partenaires internationaux et les IFI. Cela étant, nous analyserons le processus d'émergence des DSRP et le rôle des acteurs nationaux et internationaux dans ce processus. D'emblée, les conclusions des chapitres précédents laissent penser que les idées, constitutives des intérêts, déterminent la forme des innovations, tandis que les intérêts jouent un rôle causal. Il apparaît donc pertinent de considérer, à la suite de certains, les idées et les intérêts comme les deux côtés d'une même médaille. Il

est nécessaire de comprendre comment s'articulent les intérêts et les stratégies des acteurs aux idées et aux contextes temporels dans l'orientation et la configuration de l'émergence et de la forme des innovations en matière de stratégie de développement en Afrique avant de procéder à la présentation des illustrations empiriques.

1. Les intérêts et le changement politique

Les institutionnalistes qui privilégient les intérêts comme variable d'analyse sont les tenants de l'approche institutionnelle du choix rationnel et ceux de la perspective calculatrice de l'institutionnalisme historique. Ainsi, Weingast (2002, 661, cité par Gazibo et Jenson 2004, 198), institutionnaliste de choix rationnel, définit les institutions comme

[d]es paramètres de l'action produits par les acteurs. En termes méthodologiques, cela revient à chercher comment les institutions influencent l'interaction entre acteurs, les choix disponibles pour chaque acteur et les intérêts retirés par les individus et les groupes.

Les auteurs relevant de la perspective calculatrice de l'institutionnalisme historique considèrent que les individus agissent de manière instrumentale et que

[l]es individus cherchent à maximiser leur réussite par rapport à un ensemble d'objectifs définis par une fonction de préférence donnée et que, ce faisant, ils adoptent un comportement stratégique, c'est-à-dire qu'ils examinent tous les choix possibles pour sélectionner ceux qui procurent un bénéfice maximal [...] Plus précisément, les institutions peuvent fournir des informations concernant le comportement des autres, les mécanismes d'application des accords, les pénalités en cas de défection [...] mais le point central est qu'elles affectent le comportement des individus en jouant sur les attentes d'un acteur donné concernant les actions que les autres acteurs sont susceptibles d'accomplir en réaction à ses propres actions ou en même temps qu'elles. (Hall et Taylor 1997, 472)

La relation entre les institutions et le comportement des acteurs est donc très précise, puisque, dans une perspective d'individualisme méthodologique, les individus stratégiques effectuent, en fonction des informations que leur octroient les institutions et les interactions stratégiques avec d'autres auteurs, les calculs stratégiques leur permettant de maximiser leurs gains en fonction de leurs préférences.

En ce qui concerne l'émergence et le développement des institutions, les institutionnalistes de choix rationnel

[e]xplicitent ensuite l'existence de l'institution par référence à la valeur que prennent ces fonctions aux yeux des acteurs influencés par l'institution. Cette formulation présuppose que les acteurs créent l'institution de façon à réaliser cette valeur, que les théoriciens conceptualisent la plupart du temps comme un gain tiré de la coopération. (Hall et Taylor 1997, 480)

L'émergence des institutions s'explique donc par l'utilité et les gains que cette dernière apporte à ses créateurs. Le maintien des institutions est le fait d'un renforcement de ces dernières dans le sens des acteurs dominants (Weingast 2002, 660-692).

2. Les idées comme constitutives des intérêts

John Campbell (2002, 36) considère que l'un des désaccords les plus fondamentaux entre partisans du choix rationnel et leurs critiques « porte sur le fait de savoir si le comportement politique est motivé par des intérêts personnels plutôt que par des idées, comme des normes, valeurs, cadres cognitifs, identités, etc. ». Pourtant, aussi bien au sein de l'approche institutionnelle qu'en science politique en général, la plupart des auteurs récents prônent une intégration croissante des idées et des intérêts pour l'analyse des phénomènes politiques. Ces derniers doivent être considérés comme complémentaires et non pas nécessairement antinomiques, ce qui permet une meilleure explication des

phénomènes politiques et sociaux (Hall et Taylor 1997; Immergut 1998; Thelen 1999; Weingast 2002; Campbell 2002; Pierson 2004). Certains affirment d'ailleurs que le débat était stérile :

Il n'y a effectivement aucun fondement théorique solide à l'opposition entre intérêts et idées, et la controverse est limitée par le fait qu'il n'est pas envisageable de réfuter le choix rationnel par le néo-institutionnalisme, puisque les préférences peuvent être axiologiques, et réciproquement, puisque la formation historique des préférences et des institutions n'empêche en rien leur usage stratégique. (Balme 2002, 109)

La présente thèse s'inscrit dans cette perspective. Le point de vue défendu ici est que les idées influencent les intérêts, tout comme les intérêts influencent les idées. Loin d'être un raisonnement circulaire simpliste, cette proposition en appelle plutôt à identifier, à conceptualiser et à contextualiser le processus dans lequel l'une ou l'autre variable est prépondérante, soit au niveau constitutif, d'affinité élective ou au niveau causal. En effet, plutôt que de considérer d'emblée que l'une des variables prédomine, comme le font souvent leurs partisans, il convient de se poser la question de savoir en quoi la variable peut significativement contribuer à expliquer le phénomène et de quelle manière elle affecte le processus d'innovation (niveau constitutif, d'affinité élective au causal).

Comme le note Campbell (2002, 35-50), les idées peuvent faire référence aux valeurs, aux normes, aux cadres cognitifs, aux identités, aux paradigmes, aux programmes politiques, aux sentiments publics, aux cadres interprétatifs. Elles contribuent à expliquer l'émergence des préférences utilisées par les acteurs privilégiant les intérêts comme variables, puisque les préférences sont constitutivement cognitives et idéationnelles (Wendt 2003, 122). L'usage judicieux des idées comme variables ne se limite plus à la recherche de ses caractéristiques causales. Il intègre aussi l'aspect

constitutif qui permet de réconcilier les perspectives individualistes et holistes, comme le note Alexander Wendt (2003, 178-184) :

The individualist hypothesis is in effect that all identities are personal identities, all interests personal interests, all behaviors meaningful because of personal beliefs. Nothing in or about the actor or his behavior logically or conceptually presupposes other actors or culture [...] The holist hypothesis is that culture constitutes role identities and their corresponding interests and practices. Regardless of the thoughts in one's head, one cannot be a certain kind of agent, or engage in certain practices, unless these are recognized by others [...] The distinction between individuality per se and its social terms allows us to see how the relationship between agents and structure can be at once independent and dependent, causal and constitutive [...] Moderate forms of individualism and holism are not incompatible, because they are calling attention to these different constituting properties of individuality, in effect asking different questions.

Campbell (2002, 42) complète cette réflexion de Wendt en expliquant de manière plus précise et opérationnelle le processus par lequel les idées affectent les choix politiques, en s'instituant soit comme contraintes limitant les options disponibles, soit comme occasions à saisir pour accroître ses gains :

Les paradigmes et les sentiments sont des concepts de deuxième ordre dans la mesure où ils représentent les idées sous-jacentes sur lesquelles reposent les concepts de premier ordre, soit respectivement les programmes et les cadres. À ce titre, on les considère généralement comme des contraintes qui limitent l'éventail des options que peut choisir la classe politique lorsqu'elle tente de résoudre ses problèmes politiques. À l'inverse, les programmes et les cadres sont adoptés de façon plus dynamique et plus directe par la classe politique qui, sans hésiter, les propose, les expérimente ou les modifie pour tenter de les adapter aux principales contraintes qu'imposent les paradigmes et les sentiments du public à ce moment précis.

Cette conception de la relation entre idées et intérêts, holisme et individualisme, nous permet de proposer certains concepts, notamment ceux d'inclusion et d'intrusion institutionnelle qui se rajoutent à ceux de sédimentation, de conversion et de diffusion déjà proposés au chapitre théorique et méthodologique. En effet, le concept de

sédimentation semble trop large – ou pas assez précis – pour expliquer l’innovation par un mécanisme semblable à la stratification. Thelen (2003) semble trop simplifier la sédimentation en la limitant principalement au principe de superposition qui, bien qu’utile, reste très incomplet pour expliquer les différents mécanismes observables en Afrique. Ainsi, au-delà de la superposition, on assiste à une imbrication ou chevauchement entre institutions ou politiques. L’absence d’une conceptualisation plus précise ferait de la sédimentation un concept fourre-tout, notamment dans le cas des changements observés en Afrique. Il est donc important de proposer un modèle plus complet rendant mieux compte des phénomènes observés en Afrique. Les concepts d’inclusion et d’intrusion institutionnelle semblent être appropriés.

Dans la littérature générale de science politique, le concept d’« inclusion » fait référence à la pratique de la démocratie, à la participation et à la prise en compte des minorités (Holden 2008, 166). Matthew Holden reprend Robert Dahl (2005) et John Dryzek (1996) et présente l’inclusion comme faisant référence à la manière par laquelle les différents individus et groupes de la société sont équitablement intégrés dans la vie politique, sont représentés au sein des institutions et participent pleinement au processus démocratique (Holden 2008, 166). Holden (2008, 164) présente l’inclusion comme un changement en provenance des acteurs soit perdants, soit déjà présents dans le système : « I assert, subject of testing, the hypothesis of counter-attack; that is, social change driven by, or on behalf of, group (interest) from the outside can only be achieved by the defeat of others that are already incorporated within the institutions. »

Si les idées que présente Holden sont intéressantes et peuvent être partiellement reprises dans cette thèse, celui-ci parle surtout d’inclusion des groupes minoritaires par

les groupes majoritaires dans un contexte institutionnel national et démocratique. Or le présent travail intègre les dimensions nationales, régionales et internationales. L'inclusion institutionnelle est donc conçue ici comme un processus mi-stratégique, mi-idéationnel à travers lequel les acteurs incluent intentionnellement des stratégies (ou solutions) déjà existantes dans une nouvelle institution ou politique dans le but d'accroître la probabilité d'acceptation (convenance sociale, valeurs partagées) ou de succès (intérêts) de cette dernière dans un environnement politique structuré. L'inclusion n'implique pas nécessairement le succès ou l'échec des innovations dans la mesure où le processus est tant stratégique (question d'existence, de survie ou de succès pour faire valoir les autres intérêts) qu'idéationnel (question de reconnaissance, d'acceptation, de partage réel ou supposé des mêmes valeurs). Une fois les institutions ou les politiques créées, la dynamique peut être tout autre. Le second concept, inspiré des travaux de Nicolas van de Walle, a déjà été présenté au chapitre 4.

3. Divergence des idées, convergence des intérêts et intrusion intentionnelle des PAS

Malgré la divergence des idées et de la conception du développement entre les acteurs africains et internationaux analysés au chapitre précédent, l'adoption des PAS par la quasi-totalité des États de l'Afrique subsaharienne marque la prépondérance causale des intérêts, ici considérés comme l'obtention des fonds en provenance des IFI⁴⁷ dans le processus d'innovation. Il y a donc convergence entre les intérêts des IFI et les intérêts

⁴⁷ Nous ne reviendrons pas sur la question de l'usage de ces fonds (qu'ils proviennent des IFI ou des ressources nationales) par les dirigeants africains, car ce thème a largement été abordé dans la littérature. Plusieurs auteurs estiment que les ressources financières permettent aux élites de conquérir ou de se maintenir au pouvoir (Bates 1981; van de Walle 2001; Heilbrunn 2008, 272; Bates 2008a; 2008b) et utilisent divers concepts comme celui de la politique du ventre (Bayard 1989), la notion prébende (Joseph 1987) ou de néo-patrimonialisme (Médard 1990) pour la plupart des pays. D'autres analyses admettent que les fonds sont utilisés pour favoriser la croissance économique et le développement dans le cas de quelques pays, à l'image du Botswana (Maipose et Matsheka 2008) qui n'a cependant pas eu recours aux PAS durant cette période.

nationaux, dans la mesure où les IFI ne consentent à offrir les financements que s'il y a réforme et les États, même réticents aux réformes, privilégient l'obtention des fonds au maintien de leurs stratégies et idées précédentes, conclusions qui correspondent au niveau stratégique à la thèse de Bates (1981).

La relation entre idées, intérêts et le processus d'émergence des PAS en Afrique durant les années 1980 est évidente et nous permet de confirmer nos principales hypothèses. Elle valide notre postulat selon lequel l'émergence des PAS s'est faite suivant un processus de compétition entre les idées, mais aussi de prépondérance des intérêts des acteurs, nationaux et internationaux. Le processus correspond à l'intrusion institutionnelle dans la mesure où les acteurs acceptent des solutions qui ne conviennent pas à leurs valeurs parce que c'est la seule solution qui leur permet de continuer à exister. Ils n'ont donc que des options très limitées : accepter une solution coercitive en valeurs, mais répondant à leurs besoins financiers ou intérêts immédiats, quitte à diluer les valeurs une fois les financements obtenus, ou à refuser cette même solution coercitive et intrusive avec les financements qui l'accompagnent, alors même qu'ils sont incapables d'avoir accès aux marchés internationaux des capitaux, ce qui mettrait leur survie financière en danger.

Du côté international, les idées (libérales) sont constitutives des intérêts (matériels) des IFI. Ce sont cependant les intérêts qui causent l'imposition de ces idées aux États africains. L'intérêt ici signifie que les IFI cherchent à s'assurer que les États puissent redevenir solvables afin de rembourser les emprunts et les services de la dette et avoir une santé économique. Cela se matérialise par les conditionnalités de réformes économiques et sectorielles qui sont censées permettre de s'assurer de la réalisation de ce

phénomène. Du côté africain, les idées (libérales) qui vont être contenues dans les PAS ne sont pas constitutives des intérêts des Africains. Il y a un conflit d'idées entre Africains et IFI. Les intérêts des Africains consistent à obtenir les financements afin de mettre fin au déficit, de continuer d'exister et d'éviter de faire faillite. Les idées en vogue dans la plupart des États africains sont interventionnistes, axées sur un rôle central de l'État et une protection des économies face aux pays développés qui ne cherchent pas selon eux leur succès et sont en partie responsables de leur malheur.

Cette relation entre idées et intérêts permet d'aboutir à un processus d'innovation qui se fait par diffusion-imposition. La diffusion se fait par imposition dans la mesure où il y a des politiques intrusives des IFI (van de Walle 2001). Cependant, par manque d'alternatives dont ils peuvent démontrer la crédibilité aux IFI, et par nécessité d'obtenir les financements nécessaires, les Africains adoptent les stratégies proposées par ces dernières sous la forme des PAS.

Le mécanisme de diffusion-imposition se fait donc par une compétition durant laquelle les intérêts des deux parties coïncident, même s'il y a conflit d'idées. Les idées des IFI sont prépondérantes ici puisqu'elles sont constitutives de leurs intérêts. Au-delà des idées, ce sont cependant les intérêts qui sont à l'origine du changement. Cela est démontrable dans la mesure où les politiques adoptées par les Africains ne correspondent pas aux idées censées guider leurs actions, c'est-à-dire interventionnistes. Au contraire, en 1989, 35 des 48 pays d'Afrique subsaharienne avaient déjà adopté des politiques de réforme libérale totale ou partielle, sachant que quatre des économies restantes ne nécessitaient pas d'intervention extérieure (Botswana, Namibie, Réunion, Afrique du

Sud), de sorte qu'il n'y avait plus que neuf pays qui n'avaient pas encore adopté les idées coercitives des IFI par le biais d'une réforme libérale (Hood 1991, 37).

Ainsi, l'asymétrie institutionnelle pousse les IFI à imposer des idées, des valeurs, des paradigmes, des normes, des cadres interprétatifs et des programmes politiques correspondant au néolibéralisme et servant en même temps leurs intérêts, renvoyant à la limitation des déficits et à la stabilisation du système international. Si les Africains acceptent ces cadres pour des raisons stratégiques durant les années 1980, il est intéressant d'observer le changement idéationnel ou paradigmatique qu'apporte le NEPAD, non pas par rapport aux politiques précédentes des IFI, mais plutôt par rapport aux valeurs africaines présentées dans le PAL. Il est donc aisé de dire que les intrusions adoptées durant les années 1970 sont devenues les idées dominantes des années 2000, devenant les prémisses du raisonnement des Africains suivant la conception de Neta Crawford (2008, 267) : « In its most direct form, previous ideas become the premises of human reasoning—whether syllogism or analogy. »

Il convient cependant de noter ici que le problème lié à l'intrusion se situe aux niveaux épistémologique et ontologique. Lorsque les idées sont adoptées par intrusion après un processus de négociation, le processus est mi-stratégique, mi-contraint. Le processus est mi-contraint en ce sens que les valeurs constitutives des conditions proposées ou solutions imposées ne correspondent pas à celles des dirigeants africains en ce moment, qui sont d'ailleurs sceptiques. Cependant, non seulement ils ne proposent pas d'alternative crédible, mais ils ne sont pas en position d'imposer des options aux IFI. Au contraire, c'est eux qui sont après tout dans le besoin. En effet, la marge de manœuvre des dirigeants africains est très limitée. Le processus est mi-stratégique dans la mesure

où, même si les acteurs africains sont dominés, ils ont toujours une marge de manœuvre. Ils acceptent des solutions dans l'objectif d'obtenir les intérêts immédiats, soit les financements. La mise en œuvre effective ou la réalisation des conditionnalités ou des idées constitutives des solutions intéressées proposées par les IFI relèvent d'une question qui n'est que secondaire, puisque le plus important est d'obtenir le financement.

En guise de conclusion, la convergence des intérêts a joué un rôle causal puisqu'il y avait conflit d'idées. En effet, si les idées sont restées constitutives des intérêts, ce sont surtout les intérêts, notamment la convergence des intérêts entre les IFI et les dirigeants africains, qui ont été à l'origine de l'adoption des PAS par un processus de diffusion-imposition et intrusion institutionnelle. D'un côté, les dirigeants africains ont accepté des conditionnalités intrusives (van de Walle 2001, 275) en contrepartie des financements des IFI, parce que ces derniers correspondaient à leurs intérêts. En effet, dans un contexte où ils étaient incapables d'avoir accès à des fonds compétitifs nécessaires au fonctionnement de leur économie, les possibilités étaient limitées. Les conditionnalités leur ont fait renoncer à des intérêts moins importants, comme l'illustre le retrait de l'État de la sphère économique à partir des années 1980 et 1990 (Ndulu et al. 2008) au profit des fonds. De l'autre côté, les IFI n'ont accordé les financements qu'en contrepartie de l'acceptation des conditionnalités par les gouvernements afin de s'assurer de la réalisation de leurs intérêts par la stabilisation et l'ajustement structurel. Cela était censé leur permettre de remplir leurs missions, soit de garantir la stabilité du système financier mondial (FMI) et de contribuer au développement des pays (Banque mondiale) (Stiglitz 2002), tout en obtenant le remboursement des prêts concédés avec les intérêts s'y appliquant. Tandis que les idées et les intérêts des IFI convergeaient vers la proposition des PAS aux États

africains, les solutions libérales véhiculées par les IFI, bien que s'opposant à la vision des Africains, permettaient la réalisation de leurs intérêts immédiats. Une fois introduites, ces nouvelles valeurs vont suivre une trajectoire qui influencera les prochaines configurations d'intérêts et les innovations politiques.

4. Intérêts, ajustement idéationnel et convergence des acteurs nationaux et internationaux en matière de stratégie de développement au 21^e siècle

Le processus d'apprentissage mutuel entre acteurs nationaux et internationaux par l'adaptation réciproque des politiques, présenté au chapitre sur le contexte temporel, a contribué à faire converger les idées et les paradigmes du développement entre acteurs internationaux et africains. La présente section illustre cette convergence à partir des mêmes pays utilisés pour montrer la divergence existant des années 1960 au début des années 1980. Sur le plan économique, il s'agit notamment des pays anciennement à prétention socialiste ou marxiste léniniste que sont le Bénin, le Togo, le Burkina Faso et le Mali, d'un côté, et les pays anciennement à prétention libérale ou mixte avec notamment le libéralisme, le libéralisme planifié ou le libéralisme communautaire du Cameroun, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire, du Niger et du Togo. Cette convergence est illustrée par les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), parfois appelés documents de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR)⁴⁸.

⁴⁸ Les DSRP constituent l'élément central de la stratégie pour la croissance, le développement et la réduction de la pauvreté des pays, ainsi qu'un élément indispensable à la collaboration avec les partenaires internationaux, notamment le FMI et la Banque Mondiale. « Le DSRP décrit les politiques et les programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qu'un pays mettra en œuvre pendant plusieurs années pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté; il expose aussi les besoins de financement extérieur et les sources de financement connexes [...] Les DSRP forment la base des opérations de prêts concessionnels et d'allègement de dette du FMI et de la Banque Mondiale dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays très endettés (PPTE) » (FMI 2005). Les DSRP sont donc les documents retenus en raison de leur pertinence et de leur caractère incontournable pour la collaboration entre les pays africains et les partenaires internationaux dans le processus de formulation et de mise en œuvre des stratégies de développement.

Si les intitulés changent d'un DSRP à un autre pour marquer les particularités nationales, la philosophie reste la même. C'est pour cela que le terme DSRP sera utilisé en général pour désigner l'ensemble de ces stratégies. Les DSRP correspondent à l'aboutissement d'une convergence entre les idées et les intérêts⁴⁹ des acteurs nationaux et internationaux à la suite du processus d'apprentissage mutuel, d'ajustement idéationnel et de d'instrumentalisation stratégique réciproque. En effet, le DSRP est « le texte de base des initiatives PPTE⁵⁰ » (Deblock et Aoul 2001, 176), une nouvelle forme de conditionnalité, plus souple et prenant en considération les requêtes africaines :

Tous les pays à bas revenu désireux de bénéficier d'une aide financière d'une de ces deux organisations [FMI et Banque mondiale], ou d'un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), sont appelés à préparer un programme de lutte contre la pauvreté. (Cling, Razafindrakoto et Rouband 2002, 1)

Il traduisent, nous l'avons vu, un ajustement de la vision des IFI qui proposent désormais des mesures octroyant un espace décisionnel beaucoup plus important aux dirigeants africains, intégrant la participation de la société civile et instituant la réduction de la pauvreté en objectif de leurs programmes. Du côté africain, malgré la marge de manœuvre laissée par les IFI pour l'élaboration des stratégies, les dirigeants proposent, nous le montrerons, des solutions qui se rapprochent de celles des IFI pour des raisons stratégiques. Idrissa Dante et ses coauteurs (2002, 297) l'affirment pour le cas malien :

⁴⁹ Les intérêts financiers des pays africains dans leur collaboration avec les partenaires internationaux sont multiples. Ils peuvent inclure un accès privilégié aux marchés internationaux permettant d'accroître les revenus par le commerce, l'obtention des tarifs préférentiels pour des produits ou services en provenance des partenaires internationaux, des prêts à des taux avantageux, des garanties sur des prêts, des dons de diverses sortes, l'allègement de la dette et bien d'autres. Dans le cadre de ce travail, nous nous concentrerons essentiellement sur les intérêts financiers liés à la dette, y compris son allègement, puisque c'est l'un des plus importants enjeux de la relation entre les pays africains et les IFI dans le cadre des initiatives PPTE et de l'émergence des nouvelles stratégies de développement DSRP.

⁵⁰ Sauf en cas de précision contraire, nous parlerons d'initiative PPTE pour faire référence à l'Initiative PPTE renforcée adoptée en 1999 plutôt que celle initiale de 1996, puisque c'est l'initiative renforcée qui encadre l'action depuis les années 2010.

« Aux yeux de l'administration malienne, le DSRP reste avant tout un moyen d'obtenir la réduction de dette et les nouveaux financements. C'est pourquoi on peut évidemment s'attendre à ce que le DSRP final soit conforme aux vœux des IBW. » Les nouvelles stratégies de développement (DSRP), bien que différentes des stratégies africaines d'avant les PAS, contiennent les valeurs et les solutions précédemment et nouvellement proposées par les IFI. Le rapprochement idéationnel des uns et des autres s'inscrit dans une perspective visant à garantir leur intérêt mutuel. Cet intérêt consisterait principalement pour les Africains en l'obtention de l'allègement ou l'annulation de la dette, au renouvellement des financements en provenance des IFI et des autres partenaires internationaux et à une plus grande marge de manœuvre dans l'élaboration des stratégies de développement. À titre d'exemple, suivant les données de la Banque mondiale (2003) publiées en 2003 pour le Bénin, le Burkina Faso, le Mali, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, en 2006 pour le Congo et en 2008 pour le Togo, le total estimatif de l'allègement du service de la dette nominale cumulé pour tous ces pays s'élèverait à 10 384 millions de dollars américains⁵¹. Ce montant représente près de la moitié des revenus cumulés estimés de ces États compte tenu de leur budget pour l'année 2008 (sauf pour le Niger et le Mali où il s'agit respectivement de l'année 2002 et 2006), soit 22 203, 1 millions de dollars américains⁵². Pris individuellement, l'allègement du service de la dette nominale à long terme peut représenter dans certains cas un montant supérieur au revenu budgétaire estimé. C'est le cas du Togo qui pourrait recevoir un allègement

⁵¹ Cette valeur n'est qu'une estimation des IFI qui, par nature, se rapproche, mais diffère du montant final exact. Elle doit donc être considérée pour la tendance qu'elle permet de dégager et non comme une valeur réelle.

⁵² Cette valeur n'est qu'une estimation du CIA World Fact disponible sur Internet à l'adresse www.cia.gov, site consulté le 12 décembre 2009. Les revenus estimés dans le budget de chacun de ces pays en 2008 en millions de dollars est : 1407 pour le Bénin, 1409 pour le Burkina Faso, 4714 pour le Cameroun, 4515 pour le Congo, 4823 pour la Côte d'Ivoire, 320 pour le Niger (2002), 1500 pour le Mali (2006), 438,1 pour le Togo et 3077 pour le Sénégal.

estimatif de 674 millions de dollars alors que ses revenus budgétisés s'élevaient à 438,1 millions de dollars en 2008⁵³. Cela démontre à quel point les ressources financières incluant l'allègement de la dette sont d'un intérêt vital pour les pays africains. Le tableau 16 illustre la temporalité existant entre l'adoption des DSRP intérimaires, l'atteinte des points de décision, l'adoption des DSRP finaux et l'atteinte des points d'achèvement et l'allègement de la dette. Il est possible de constater que la plupart des pays admissibles qui ont adopté un DSRP se sont vu octroyer le point de décision par les IFI, puis le point d'achèvement après la validation du premier DSRP. Un point de décision permet une réduction partielle et non définitive de la dette alors qu'un point d'achèvement correspond à une réduction plus substantielle, incluant un ensemble plus important de partenaires et prétendument réalisé de manière irrévocable (Banque mondiale 2003, 71).

Pour les IFI, l'intérêt est étroitement lié à leurs missions⁵⁴ : promouvoir la coopération pour les questions financières en s'assurant que les parties respectent leurs

⁵³ Cette valeur n'est qu'une estimation du CIA World Fact disponible sur Internet à l'adresse www.cia.gov, site consulté le 12 décembre 2009.

⁵⁴ Les buts du FMI sont clarifiés dans l'article 1 des statuts du FMI : « Les buts du Fonds monétaire international sont les suivants :

i)-Promouvoir la coopération monétaire internationale au moyen d'une institution permanente fournissant un mécanisme de consultation et de collaboration en ce qui concerne les problèmes monétaires internationaux.

ii)-Faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives de tous les États-membres, objectifs premiers de la politique économique.

iii)-Promouvoir la stabilité des changes, maintenir entre les États-membres des régimes de change ordonnés et éviter les dépréciations concurrentielles des changes.

iv)- Aider à établir un système multilatéral de règlement des transactions courantes entre les États-membres et à éliminer les restrictions de change qui entravent le développement du commerce mondial.

v)-Donner confiance aux États-membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale.

vi)- Conformément à ce qui précède, abréger la durée et réduire l'ampleur des déséquilibres des balances des paiements des États-membres.» Disponible sur Internet : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/fre/aa01.htm>, site consulté le 5 décembre 2009.

En ce qui concerne la Banque Mondiale, l'article 1 de ses statuts précise ses objectifs :

engagements, favoriser l'expansion commerciale harmonieuse par l'uniformisation des valeurs guidant les échanges, prévenir et trouver des solutions aux crises financières, de taux de change, et de la dette, fournir des ressources aux États nécessiteux afin de maintenir la confiance des États-membres, contribuer au développement des pays les moins lotis, entre autres. À cet effet, Deblock et Aoul (2001, 31) présentent l'aide financière du FMI comme un instrument ayant pour objectif de

[p]ermettre au membre de remédier rapidement au déséquilibre de sa balance de paiement et d'éviter ainsi que celui-ci n'impose des restrictions commerciales ou autres qui soient préjudiciables aux autres membres et aux échanges internationaux. L'aide, qui prend en pratique la forme de prêts et de crédits, est toujours temporaire et conditionnelle à l'adoption par le membre en question de programme de réforme et d'ajustement qui doivent avoir reçu l'aval du fonds.

Le FMI agit également comme intermédiaire et « intervient directement auprès des créanciers et des débiteurs pour éviter la rupture dans les obligations contractuelles de remboursement et trouver de nouveaux financements » (p. 33). Ces mesures permettent

(i) D'aider à la reconstruction et au développement des territoires des États-membres, en facilitant l'investissement de capitaux consacrés à des fins productives, – y compris la restauration des économies détruites ou disloquées par la guerre, la réadaptation des moyens de production aux besoins du temps de paix et l'encouragement au développement des ressources et moyens de production des pays les moins avancés.

(ii) De promouvoir les investissements privés à l'étranger au moyen de garanties ou de participations aux prêts et autres investissements effectués par les fournisseurs privés de capitaux; et, à défaut de capitaux privés disponibles à des conditions raisonnables, de compléter l'investissement privé sous des modalités appropriées et en fournissant à des fins productives des moyens financiers tirés de son propre capital, des fonds qu'elle s'est procurés et de ses autres ressources.

(iii) De promouvoir l'harmonieuse expansion, sur une longue période, des échanges internationaux et l'équilibre des balances des paiements, en encourageant les investissements internationaux consacrés au développement des ressources productives des États-membres, contribuant par là à relever, sur leurs territoires, la productivité, le niveau d'existence et la situation des travailleurs.

(iv) De combiner les prêts accordés ou garantis par elle avec les prêts internationaux d'autre provenance, en donnant la priorité aux projets les plus utiles et les plus urgents, quelle qu'en soit l'envergure.

(v) De conduire ses opérations en tenant dûment compte des répercussions économiques des investissements internationaux dans les territoires des États-membres et de faciliter, pendant les premières années de l'après-guerre, une transition sans heurts de l'économie de guerre à l'économie de paix. Dans toutes ses décisions, la Banque s'inspirera des objectifs énoncés ci-dessus. » Banque Mondiale, disponible sur Internet : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABTUSFRENCH/0,contentMDK:20405707~isCURL:Y~menuPK:2448926~pagePK:64094163~piPK:64094165~theSitePK:328614~isCURL:Y,00.html>, site consulté le 5 décembre 2009.

Tableau 16: Intérêts, adoption des DSRP et augmentation des ressources financières des États par l'allègement de la dette

Pays	DSRP intérimaire	Date atteinte du Point de décision PPTE renforcé	DSRP-1	Point d'achèvement de l'initiative PPTE	Total estimatif BM (2003) de l'allègement du service de la dette nominale (millions USD)	DSRP-2
Bénin	2000	2001	2002	Avril 2003	460	2007
Burkina Faso		2000	2000	Avril 2002	930	2004
Mali	2000	2000	2002	Mars 2003	870	2006
Congo	2004	2006	2007	Pas encore	2900*	
Cameroun	2000	2000	2003	Mai 2006	2000	2009
Côte d'Ivoire	2002	2007*	2008	Pas encore	800	
Sénégal	2000	2000	2002	Avril 2004	850	2006
Niger	2000	2000	2002	Avril 2004	900	2007
Togo	2008	2008	Pas encore	Pas encore	674*	Pas encore

Sources : Inspiré de la BM (2003) et complété par l'auteur à partir de divers documents originaux des pays concernés.

*Pour le Congo et le Togo, les estimations sont, respectivement, de 2006 et de 2008.

donc la stabilisation du système financier international. De son côté, la Banque mondiale : « accorde des prêts aux pays en développement pour les aider à lutter contre la pauvreté et pour financer des investissements destinés à stimuler la croissance de l'économie » (p. 44). Dans notre cas, il est donc possible de confirmer que les intérêts immédiat des IFI sont de permettre aux débiteurs de devenir solvables ou de faire face à leurs difficultés financières conjoncturelles et structurelles, de permettre ainsi la stabilisation du système financier international en restaurant l'équilibre de la balance des paiements, en évitant les crises de la dette ou financières, la rupture des engagements envers les créanciers et la rupture des relations harmonieuses. Il convient de noter que les plus importants créanciers bilatéraux sont aussi parmi les plus importants actionnaires de ces institutions, influençant ainsi les décisions des organisations. La dynamique instrumentale est prépondérante et joue un rôle causal. Elle ne saurait cependant pas être expliquée sans l'usage des aspects idéationnels constitutifs de ces nouveaux intérêts. Il s'agira donc principalement d'expliquer l'émergence des DSRP en analysant la manière par laquelle la configuration d'un ensemble d'éléments clés comme la vision du développement proposée, le rôle de l'État dans la sphère économique et sociale, le rôle du secteur privé et le rôle des acteurs nationaux et internationaux s'inscrivent dans une perspective qui permet de cristalliser les intérêts des acteurs nationaux et internationaux.

4.1. Les DSRP pour les pays anciennement à prétention socialiste

4.1.1. Bénin

Le Bénin adopte son premier DSRP en 2002, pour couvrir la période allant de 2003 à 2004 (Bénin, Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté

[CNDLP] 2002). Ce document est l'aboutissement d'un travail qui s'est traduit en 2000 par la finalisation du *Document intérimaire de réduction de la pauvreté* (Gouvernement du Bénin 2000). En 2009, le Bénin est en phase de terminer la mise en œuvre de la deuxième génération de DSRP, soit la *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté* (SCRP) adoptée en 2007 (Gouvernement du Bénin 2007). Les aspects les plus explorés seront : l'intérêt financier du pays à adopter un DSRP, le rôle de l'État dans l'économie et le social, le rôle du secteur privé, l'origine du DSRP et la vision du développement que ce dernier propose, tout comme le rôle des acteurs nationaux, régionaux et internationaux dans ce processus.

Les intérêts des dirigeants du Bénin à adopter un DSRP sont multiples. Nous nous intéressons dans cette section aux gains principalement financiers et coopératifs, et à la relation entre l'ajustement idéationnel et la réalisation de ces intérêts. Hall et Taylor (1997, 480) considèrent que, pour la perspective calculatrice de l'institutionnalisme historique, les institutions sont intentionnellement créées par les acteurs pour servir leurs valeurs, entendues ici comme « un gain tiré de la coopération ». Dès lors, nous pouvons nous interroger sur les valeurs servies et les gains tirés par le Bénin en élaborant un DSRP.

Comme l'illustre le tableau 9, l'adoption du DSRP intérimaire en 2000 a permis au Bénin d'atteindre l'année suivante le point de décision de l'initiative PPTE (Banque mondiale 2003). Avec l'atteinte du point de décision, « tous les créanciers (multilatéraux, bilatéraux, commerciaux) s'engagent à assurer l'allègement de la dette au point d'achèvement flottant. Le volume dépend du besoin d'amener la dette à un niveau soutenable au point de décision » (Banque mondiale 2003, 71). La deuxième phase est

ensuite enclenchée, permettant à ce pays de bénéficier d'une aide supplémentaire du FMI et de la Banque mondiale, de bénéficier d'un allègement discrétionnaire des partenaires bilatéraux, multilatéraux et autres partenaires, et de soutenir le DSRP. Cette étape permet donc au Bénin d'améliorer la coopération et la coordination des acteurs internationaux lui octroyant un allègement significatif de la dette et d'atteindre le point d'achèvement en mettant en œuvre les recommandations proposées au point de décision. Les dirigeants africains anticipent le comportement des IFI s'ils respectent les conditionnalités et adoptent des stratégies permettant d'accroître les chances de réaliser ces gains. Cette instrumentalisation leur est bénéfique puisque, une fois que le premier DSRP (2002) a été validé et que le Bénin a vu confirmer son amélioration satisfaisante par l'atteinte du point d'achèvement, un allègement du service de la dette nominale d'un montant estimatif de 460 millions de dollars⁵⁵ lui a été accordé. À la suite de l'institutionnaliste de choix rationnel Weingast qui théorise le développement institutionnel (2002, 660-692), il est donc possible de dire que les DSRP ont été adoptés pour l'utilité et les gains qu'elle apporte à ses créateurs.

En ce qui concerne l'objectif et la vision du développement, il convient de préciser que le DSRP s'inscrit dans la continuité des solutions proposées par les IFI en ce qui concerne les réformes structurelles et la relation entre la croissance et le développement, même si elle diffère de la vision africaine des années 1970. Le Gouvernement note ainsi que « la stratégie de réduction de la pauvreté repose avant tout sur l'accélération de la croissance économique. Aussi, le Gouvernement mettra-t-il en œuvre les mesures nécessaires à la promotion des différents secteurs qui constituent les sources de la

⁵⁵ Cette valeur n'est qu'une estimation de la Banque Mondiale, qui par nature, se rapproche, mais diffère du montant final exact.

croissance » (Bénin, CNDLP 2002, par. 76). En effet, la vision est libérale, y compris dans la présentation de l'objectif de la stratégie. La nuance à apporter est le caractère intégré de cette stratégie de développement, qui, au-delà de la croissance, propose des mesures spécifiques pour la réduction de la pauvreté qui n'est pas considérée comme le simple fruit de la croissance (par. 5-6).

Le rôle accordé à l'État dans la sphère économique tel que présenté dans les DSRP durant les années 2000 et à l'aube de 2010 est différent de celui qui leur était conféré dans les années 1960 à 1980. En effet, il y a abandon des idées interventionnistes teintées de socialisme et de néo-marxisme qui préconisaient un État fort, moteur de la croissance soutenue par le monopole des entreprises publiques (Ediafric 1978, Bénin 1, Bénin 5, Bénin 13). Les DRSP s'inscrivent plutôt dans une logique libérale qui a commencé en 1989 avec la signature de son premier PAS avec la Banque mondiale et l'adoption des mesures de retrait de l'État de la sphère économique par des instruments comme la libéralisation et la privatisation (Bénin, CNDLP 2002, par. 105-106). Sur le plan économique, l'État se propose ainsi d'adopter des mesures favorables au développement du secteur privé qu'il s'engage à promouvoir afin de générer la croissance et de réduire la pauvreté. Le DSRP présente le rôle de l'État en ces termes :

Quant à l'État, il poursuivra son désengagement des entreprises publiques au profit du secteur privé dont il assurera la promotion, et s'occupera davantage des questions de régulation, de promotion et d'accompagnement de la croissance. Dans ce cadre, l'État assurera un environnement socio-politique, macro-économique, réglementaire et judiciaire suffisamment sain, sécurisant et attractif. (Bénin, CNDLP 2002, par. 11)

Le désengagement de l'État dans ce pays anciennement à prétention socialiste montre un revirement qui s'explique, au-delà de la conditionnalité introduite par les PAS, par les gains espérés (présentés plus haut) d'un tel ajustement des valeurs à celles des

acteurs dominants – les IFI – qui jouent un rôle déterminant dans le processus d’allègement de la dette et de renouvellement des financements dont le pays a besoin.

Le rôle de l’État dans la sphère sociale est plutôt renforcé, rompant un peu avec la tendance initiée par les premiers PAS qui accordaient peu d’attention aux questions sociales. Le retrait de l’État de la sphère économique s’accompagne d’un renforcement de son action dans la sphère sociale, avec l’adoption de mesures de nature à favoriser le développement humain et social et de réduire la pauvreté, comme le précise le DSRP :

Le Gouvernement renforcera les investissements publics dans les biens collectifs et les infrastructures socioéconomiques de base pour d’une part, satisfaire les besoins fondamentaux et essentiels des populations et d’autre part, rendre disponibles et à coûts réduits, les principaux facteurs de production. De surcroît, l’homme étant le principal acteur et bénéficiaire du développement, le Gouvernement mettra un accent particulier sur le développement des ressources humaines en général et la valorisation du capital humain en particulier. (Bénin, CNDLP 2002, par. 11)

Si ce rôle est moins important que durant la période qui a suivi les indépendances, il est cependant nettement plus important et, du moins, mieux défini que durant la période marquée par les PAS. L’État est devenu un important acteur social. Le renforcement du rôle de l’État sur le plan social correspond aux valeurs et aux intérêts des acteurs nationaux et internationaux dont la lutte contre la pauvreté est devenue l’objectif officiel.

Le secteur privé est considéré comme le moteur de la croissance économique et du développement : « Les opérateurs privés sont les principaux acteurs du développement industriel et devront en prendre conscience. » (Bénin, CNDLP 2002, par 105) L’État envisage ainsi des mesures institutionnelles, réglementaires et fiscales de nature à promouvoir le développement du secteur privé : « il ne s’agira pas pour l’État de se substituer aux producteurs, mais de créer l’environnement institutionnel, d’assurer

l'encadrement et la régulation nécessaires à l'investissement privé dans ces secteurs » (Bénin, CNDLP 2002, par. 76).

En ce qui concerne le rôle des acteurs nationaux et internationaux dans le processus d'émergence des DSRP, l'État est d'abord passé d'une phase durant laquelle il était le principal élaborateur de ses stratégies de développement (après les indépendances jusqu'aux années 1989) à une phase pendant laquelle il jouait un second rôle. Comme démontré précédemment, ce second rôle se traduisait par la diffusion-imposition des PAS marquée par une forte asymétrie de pouvoir face aux IFI (acteurs internationaux) désireuses de transférer un modèle libéral qui s'opposait aux pratiques d'antan. Les DSRP marquent donc un retour relatif de l'État au niveau de l'élaboration de ces politiques (Bénin, CNDLP 2002, par. 9), même si les IFI restent impliquées dans le processus par un mécanisme leur permettant de faire prévaloir leurs intérêts, puisqu'elles doivent valider le DSRP avant de débloquent les fonds. Cette modification de la relation entre acteurs internationaux et régionaux, avec la participation accrue de l'État, est le fruit des résultats mitigés des PAS, de l'apprentissage qui en ressort et de la volonté des leaders des IFI de responsabiliser leurs partenaires, tout en faisant fortement participer la société civile. Elle correspond également aux intérêts des dirigeants africains souhaitant s'approprier l'élaboration des politiques de développement, tout comme à ceux des IFI qui désirent responsabiliser les Africains et les rendre imputables de leurs actions.

Au niveau interne à l'État, l'innovation est marquée par le processus participatif ayant mené à l'élaboration du DSRP. L'implication d'une multitude d'acteurs dans la formulation et la mise en œuvre des stratégies est censée garantir le succès de la mise en œuvre :

Pour permettre l'appropriation de la stratégie de réduction de la pauvreté par les populations, le processus d'élaboration du Document s'est appuyé sur une démarche consultative et participative, faisant intervenir les collectivités locales, des organisations ou représentants de la société civile, des ONG, le secteur privé et les partenaires au développement [...] Le consensus ainsi obtenu autour de la stratégie devrait favoriser le succès de sa mise en œuvre. (Bénin, CNDLP 2002, par. 14)

Ce processus participatif s'inscrit dans la logique stratégique visant à intégrer la société civile qui a toujours revendiqué une participation accrue dans son autodétermination, et des IFI qui ont longtemps été critiquées pour la non-prise en compte de ces facteurs.

À l'échelle régionale, les acteurs semblent cependant avoir une faible influence sur l'émergence et la configuration des DSRP, ce qui est paradoxal lorsqu'on sait que le NEPAD a été adopté en 2001 comme la stratégie continentale de développement, la vision commune des dirigeants africains. Néanmoins, les idées contenues dans les DSRP ne s'éloignent pas de celles du NEPAD qui se rapprochaient déjà de celles des IFI et des autres acteurs internationaux.

Pour terminer, il est possible de confirmer que l'émergence et le contenu des DSRP s'inscrivent dans une perspective de rapprochement idéationnel qui cristallise les intérêts des acteurs nationaux et des partenaires internationaux, les deux s'étant mutuellement ajustés à la suite des expériences précédentes, les IFI maintenant un pouvoir asymétrique avec les conditionnalités qui intègrent néanmoins les dimensions stratégiques importantes pour les Africains.

4.1.2. Burkina Faso

Dès 2000, le Burkina Faso adopte son DSRP qui couvre la période 2000-2002 (Burkina Faso, ministère de l'Économie et des Finances 2000). Le document est suivi

d'une deuxième génération de DRSP avec l'adoption du *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* en 2004, initialement prévue pour la période allant de 2004 à 2006 (Burkina Faso, ministère de l'économie et du développement 2004). Le Gouvernement a cependant décidé de le prolonger jusqu'en 2010 (Banque mondiale 2008, 1)⁵⁶. La stratégie du Burkina Faso propose une vision du développement, notamment de l'origine du DSRP, du rôle de l'État, du secteur privé, des acteurs régionaux et internationaux, qui ressemble à celle du Bénin et s'inscrit dans la poursuite des intérêts tant du Burkina Faso que de ses partenaires internationaux, notamment les IFI.

Les intérêts financiers du Burkina Faso sont similaires à ceux du Bénin. Le Burkina Faso a très rapidement adopté son DSRP sans passer par la phase intérimaire, ce qui lui a valu d'atteindre dès 2000 le point de décision et, dès 2002, le point d'achèvement. Menés par les IFI, les acteurs internationaux se sont mobilisés pour l'allègement de la dette de ce pays à hauteur d'une valeur estimée temporaire de 930 millions de dollars américains (Banque mondiale 2003)⁵⁷. D'un côté, le DSRP a permis au Burkina Faso de bénéficier du rééchelonnement de la dette des partenaires comme le Club de Paris et d'autres créanciers bilatéraux et multilatéraux, mais il a surtout permis l'allègement de la dette, accroissant la solvabilité financière de l'État et offrant de nouvelles ressources financières à investir dans différents programmes. Du côté des IFI et des acteurs internationaux, la solvabilité financière et la soutenabilité de la dette permettent d'établir une nouvelle relation de confiance, de réduire le risque de rupture des engagements et de s'assurer que les leaders africains s'approprient les mesures de libéralisation afin d'éviter qu'ils

⁵⁶ Il s'agit notamment du IMF Country Report No. 08/213 (juillet 2008), *Burkina Faso : Poverty Reduction Strategy Paper—Annual Progress Report Joint Staff Advisory Note*.

⁵⁷ Cette valeur n'est qu'une estimation de la Banque Mondiale, qui, par nature, se rapproche, mais diffère du montant final exact.

adoptent des restrictions potentiellement nuisibles aux échanges internationaux. L'usage stratégique des idées est ainsi visible lorsqu'on analyse la dynamique idéationnelle en observant le contenu des DSRP.

Afin d'améliorer les conditions de vie des plus démunis, le DSRP du Burkina Faso propose un changement qu'il considère de paradigmatique et axé sur « la recherche d'une croissance économique de qualité, autrement dit une croissance soutenable face aux chocs externes (effondrement des cours du coton ou de l'or, par exemple), plus forte car fondée sur une base économique plus large » (Burkina Faso, ministère de l'Économie et des Finances 2000, 5). S'il est possible de parler de changement paradigmatique, c'est bien plus par rapport aux idées socialistes qui prévalaient durant les années 1970 et 1980 que durant les années 1990, puisque ce paradigme faisait déjà partie intégrante des recommandations des PAS (signés avec la Banque mondiale dès 1991 par le Burkina Faso). De manière générale, il est gouverné par sept principes : « le recentrage du rôle de l'État, la gestion durable des ressources naturelles, la promotion d'un nouveau partenariat avec les bailleurs de fonds, la promotion d'une bonne gouvernance, la prise en compte de la dimension régionale, l'équilibre régional et la dimension genre » (Burkina Faso, ministère de l'Économie et des Finances 2000, 32).

Sur le plan économique, l'État doit continuer à mettre en œuvre les mesures de désengagement introduites par les PAS, notamment par la libéralisation, la privatisation, la promotion du secteur privé, l'adoption de politiques monétaires, fiscales et réglementaires adéquates, la correction des défaillances du marché (Burkina Faso, ministère de l'Économie et des Finances 2000, 32). Les idées sont donc clairement libérales et les interventions de l'État doivent se limiter à la régulation et à la

redistribution des richesses afin de s'assurer que les plus pauvres bénéficient également des effets de la croissance. Sur le plan social, l'État intervient également par des mesures plus indirectes telles que « le recours à divers instruments de politique budgétaire et de politiques sectorielles pour aider les populations burkinabè à prendre une part plus active à leur développement, et à réduire les inégalités » (Burkina Faso, ministère de l'Économie et des Finances 2000, 5-6). Cela passera notamment par la mise en œuvre de divers programmes devant permettre l'accès des plus démunis à divers services tels que la santé, l'éducation, l'alimentation de base, l'eau, l'emploi et un environnement sain entre autres (Burkina Faso, ministère de l'Économie et des Finances 2000, 26, 40). Le désengagement de l'État dans la sphère économique se poursuit au profit de son engagement plus important dans la sphère sociale. Les DSRP contribuent donc, par une appropriation des leaders africains, à légitimer les intérêts des IFI consistant à éviter les entraves au commerce. Le désengagement de l'État remplit donc cette fonction de légitimation des valeurs libérales. Il y a une manipulation stratégique des uns et des autres, puisque cela sert leurs intérêts.

Le secteur privé est considéré comme essentiel pour la croissance comme le précise le DSRP sans équivoque : « Le gouvernement a adopté une stratégie qui vise à faire du secteur privé le principal moteur de la croissance. » Cette idée diverge de la conception des années 1970 et surtout 1980 (avec l'arrivée de Thomas Sankara avec sa stratégie marxiste) durant lesquelles il subsistait une certaine forme de « capitalisme d'État » (Fosu 2008, 141), ce dernier étant l'acteur principal du développement et détenant le monopole dans les secteurs financiers, agro-industriels, énergétiques et textiles, pour ne nommer que ceux-là (Ediafric 1978, Haute-Volta 1-6).

Le rôle des acteurs nationaux, régionaux et internationaux dans le processus d'émergence des DSRP est semblable à celui observé au Bénin. Le gouvernement précise que le document reflète sa vision (Burkina Faso, ministère de l'Économie et des Finances 2000, 8), qu'il a été élaboré à sa propre initiative à travers un processus participatif d'acteurs comme « l'administration publique, le secteur privé, la société civile et les partenaires au développement » (Burkina Faso, ministère de l'Économie et des Finances 2000, 5). Ces choix correspondent aux recommandations des IFI.

Si les acteurs régionaux sont quasiment ignorés sauf pour le marché potentiel qu'ils représentent, les acteurs internationaux restent impliqués dans le processus d'émergence, notamment le FMI et la Banque mondiale qui proposent une assistance technique pour l'élaboration de ces rapports, évaluent et acceptent ou resoumettent ces derniers aux leaders nationaux pour amélioration avant validation finale et déblocage des fonds. Ce mécanisme explique en partie la convergence idéationnelle entre les acteurs nationaux et internationaux, dont le souci est de garantir leurs intérêts.

Le processus d'émergence des DSRP correspond donc clairement à un processus de conversion et d'inclusion institutionnelles, une continuité des idées libérales impliquant le désengagement de l'État de la sphère économique et le rôle moteur du secteur privé pour le développement, mais un regain d'intérêt pour l'État dans les fonctions sociales. Son adoption est guidée par le souci des dirigeants de servir leurs intérêts. Les idées contenues dans ces stratégies s'inscrivent dans la même lignée que celles véhiculées par les IFI et les autres acteurs internationaux comme l'ONU (OMD) et, dans une certaine mesure les acteurs régionaux. Elles traduisent une double dynamique de socialisation et une institutionnalisation des intérêts, les Africains obtenant les fonds et les IFI obtenant des

Africains une appropriation des valeurs libérales, une responsabilisation de ces derniers, le respect de leurs engagements envers les autres bailleurs de fonds et, par là, une meilleure coopération pour les questions financières internationales, la promotion du secteur privé et des investissements internationaux et une plus grande stabilité du système international, entre autres. Les idées nouvelles sont constitutives des nouveaux intérêts.

4.1.3. Mali

En 2002, le Mali adopte son premier DSRP (Mali, Gouvernement 2002), après la validation d'une version intérimaire en 2000 (Mali, Gouvernement 2000). En 2009, le pays est à sa deuxième génération de DSRP puisqu'une nouvelle stratégie a été mise en place en 2006 et couvre la période allant de 2007 à 2011 (Mali, Gouvernement 2006). S'il a toujours été très proche des pays socialistes de l'Europe de l'Est, puis de la Chine, le Mali a toujours eu des politiques plutôt pragmatiques, même si identifiées comme un socialisme à tendance marxiste-léniniste, avec un État très présent, mais une volonté affichée des leaders de promouvoir le secteur privé. Dès 1982 avec le FMI et surtout en 1991 avec la Banque mondiale, les PAS vont introduire des mesures de désengagement de l'État et des valeurs beaucoup plus libérales véhiculées par les IFI que le DRSP va continuer à promouvoir.

Grâce à l'adoption du DSRP intérimaire, le Mali a pu obtenir le point de décision de l'initiative PPTE, lui permettant de voir l'aide des IFI, le rééchelonnement et l'allègement des partenaires internationaux s'accroître. Avec l'atteinte du point d'achèvement, le pays est susceptible de bénéficier d'un allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE et d'autres initiatives multilatérales et bilatérales de l'ordre de 870

millions de dollars⁵⁸, afin de rendre sa dette soutenable. Il apparaît donc évident que le Mali adopte un DSRP afin d'obtenir ces ressources permettant d'éviter une crise de la dette et d'investir pour son développement. Dante et al. (2002) vont d'ailleurs plus loin en précisant que le DSRP est avant tout considéré par l'administration malienne comme un instrument permettant l'accroissement des ressources financières. Le rapprochement idéationnel a ainsi pour but d'accélérer l'acceptation du DSRP et, par la même occasion, l'obtention des supposées ressources.

De même, en apportant ces fonds stabilisateurs assortis de mesures structurelles, les IFI remplissent leur mission et réalisent leurs intérêts présentés plus haut (coopération financière améliorée, confiance améliorée, prévention de la crise assurée, responsabilisation des dirigeants, prévention des comportements hostiles aux échanges internationaux, entre autres). La réalisation de ces intérêts passe, des deux côtés, par un ajustement idéationnel stratégiquement orienté vers la réalisation des valeurs et des gains.

En effet, à l'instar de tous les pays cités précédemment qui insistent sur l'importance de la croissance pour la réduction de la pauvreté, le DSRP du Mali considère que « la stratégie globale ne peut se concevoir sans un cadre macro-économique favorable et stimulateur de croissance qui représente une condition préalable essentielle, mais non suffisante, pour permettre l'atteinte de l'objectif fixé » (Mali, Gouvernement 2002, 38).

Au niveau de la sphère économique, l'État, poursuivant son désengagement avec des mesures de libéralisation et de privatisation, joue un rôle essentiellement réglementaire tant par les mesures institutionnelles, légales, monétaires que fiscales

⁵⁸ Cette valeur n'est qu'une estimation de la Banque Mondiale, qui, par nature, se rapproche, mais diffère du montant final exact.

(Mali, Gouvernement 2006, 76). Il s'agit de créer un cadre favorable au développement et à la protection des intérêts du secteur privé et d'en faire la promotion. Rappelons que la promotion des investissements directs étrangers fait partie du mandat de la Banque mondiale. Les mesures sont identiques à celles des PAS et se matérialisent par l'adoption de plusieurs instruments comprenant « régime des sociétés, code des investissements, code du commerce, code minier, code du travail, législation bancaire et financière, régime des assurances et des contrats, etc. » (Mali, Gouvernement 2002, 76). Il convient de noter que, malgré la restructuration vers un retrait de l'État de l'économie, le Mali a toujours cherché à créer un secteur privé dynamique. L'intervention de l'État se faisait en raison de la faible présence du secteur privé, comme l'illustre la philosophie du président Moussa Traoré (cité par Ediafric 1978, Mali 7) : « L'État intervient dans l'économie mais l'étatisation n'est pas une fin en soi. Le secteur mixte et l'initiative privée doivent être encouragés. » Sur le plan social, l'État compte jouer un rôle plus important dans l'éducation, la santé, la protection sociale et les différents secteurs essentiels pour les pauvres (Mali, Gouvernement 2002, 54).

Tout comme pour les pays précédents, le secteur privé reste le moteur de la croissance : « Le CSLP mettra en œuvre une politique active de développement du secteur privé afin que celui-ci soit le moteur de la croissance et de la lutte contre la pauvreté » (Mali, Gouvernement 2002, 76). L'État adopte des mesures essentiellement libérales en mettant d'un côté la déréglementation et la privatisation et l'adoption de mesures favorables au secteur privé, et en incitant le secteur privé à intervenir dans tous les secteurs.

En ce qui concerne le rôle des acteurs nationaux, régionaux et internationaux dans le processus d'émergence des DSRP, de même que la Côte d'Ivoire, le Mali mentionne l'inclusion institutionnelle des idées véhiculées par les acteurs régionaux et internationaux :

Par ailleurs, le Mali ayant souscrit à la réalisation des Objectifs Internationaux de Développement adoptés par la communauté internationale au cours des années 1990 et à ceux identifiés dans le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) lancé officiellement le 23 octobre 2001, le CSLP intègre ces objectifs en les adaptant à son contexte national. (Mali, Gouvernement 2002, 35)

À cela, il convient de rajouter le processus participatif national impliquant l'administration, la société civile et les différents acteurs tant nationaux qu'internationaux (IFI) du développement (Mali, Gouvernement 2002, 7-8).

Le processus d'émergence du DSRP, tout comme les mesures qu'il contient, s'inscrivent dans une perspective stratégique permettant (malgré la socialisation et l'ajustement idéationnel issus de plus de deux décennies de mise en œuvre des PAS) d'offrir aux dirigeants maliens les gains financiers anticipés par ce rapprochement idéationnel. Ils permettent également aux IFI de remplir en quelque sorte leurs mandats et d'aller plus loin : par le processus d'émergence et d'évaluation des DSRP, ils socialisent les Africains aux valeurs qui servent leurs intérêts.

4.1.4. Congo

En 2007, le Congo adopte son premier DSRP (Congo, Commission nationale de lutte contre la pauvreté 2007), soit trois ans après la validation de son *Document intérimaire de réduction de la pauvreté*. Malgré la marge de manœuvre des dirigeants, le

DSRP propose des solutions qui se rapprochent de celles des IFI et autres partenaires internationaux, permettant ainsi au pays d'obtenir les gains qui y sont associés.

En effet, cette inclusion permet au Congo d'être admissible à des ressources pouvant s'élever à plus de 2900 millions de dollars⁵⁹ grâce à l'initiative PPTE et aux autres fonds que le pays peut obtenir des partenaires bilatéraux et multilatéraux après l'atteinte du point d'achèvement. Il est donc aisé de comprendre le revirement radical de discours des dirigeants nationaux, autrefois se revendiquant de valeurs opposées à celles qu'ils prônent à travers ces documents, même si les mesures libérales avaient déjà été introduites par les PAS. Il a pour mérite de les permettre d'anticiper la réaction favorable des IFI qui se matérialisera par l'allègement de la dette et le renouvellement du financement.

À ce titre, le DSRP du Congo a un objectif semblable à ceux du Bénin, du Burkina Faso et du Cameroun,

[II] vise principalement le renforcement du cadre macroéconomique et financier à court et moyen termes, afin de réaliser les objectifs d'une croissance saine et durable qui permettra de lutter efficacement contre la pauvreté. La lutte contre la pauvreté requiert non seulement des taux de croissance élevés, mais également des budgets ciblés en faveur des populations pauvres et des politiques structurelles et sectorielles bien adaptées. (Congo, Commission nationale de lutte contre la pauvreté 2007, 58-59)

En effet, croissance économique, développement et lutte contre la pauvreté sont étroitement associés, même si tout comme pour les autres pays suscités, il est reconnu que des politiques adéquates seront nécessaires et que la croissance n'entraîne pas de manière spontanée et automatique la réduction de la pauvreté. Aussi, pour mettre en

⁵⁹ Cette valeur n'est qu'une estimation du FMI en 2006, qui, par nature, se rapproche, mais diffère du montant final exact.

œuvre le DSRP, le Gouvernement valide tout simplement les objectifs des OMD de l'ONU (Congo, Commission nationale de lutte contre la pauvreté 2007, 60-61).

Au même titre que celles du Bénin et du Burkina Faso, les mesures adoptées accordent un rôle limité à l'État dans la sphère économique. Elles prônent notamment le désengagement de l'État, la libéralisation de l'économie, la restructuration et la privatisation des entreprises publiques (Congo, Commission nationale de lutte contre la pauvreté 2007, 93). Ce rôle marque une rupture paradigmatique par rapport à la conception du développement durant les années 1960, passant d'un modèle très clairement à prétention socialiste revendiquant un État dominant dans le secteur économique pour contribuer à la construction d'une société congolaise socialiste et au sein de laquelle les entreprises publiques sont appelées à devenir encore plus dominantes, sinon uniques (Plan quinquennal de développement économique et social 1982-1986 du Congo, présenté par Ediafric 1986, 113-114; Président Yomby-Opango, 1977, cité par Ediafric 1978, Congo 1). Il s'inscrit cependant dans une continuité avec les stratégies libérales préconisées par la Banque mondiale en 1986 avec le premier PAS et permet au Congo d'obtenir les ressources financières proposées en contrepartie de ce conformisme.

Sur le plan social, l'État joue un rôle décisif dans la distribution de la richesse et l'accès des plus démunis aux services de base, dont l'éducation, la santé, le service social (Congo, Commission nationale de lutte contre la pauvreté 2007, 67).

Le secteur privé est quant à lui considéré comme stratégique et l'État adopte un ensemble de mesures visant à le dynamiser (Congo, Commission nationale de lutte contre la pauvreté 2007, 74-75). Tout au long du DSRP, l'État invite le secteur privé à jouer un rôle décisif dans les différents secteurs de l'économie.

En ce qui concerne le rôle des acteurs nationaux, régionaux et internationaux dans le processus d'émergence des DSRP, le DSRP congolais est plus explicite que ceux du Cameroun, du Bénin et du Burkina Faso quant à l'inclusion institutionnelle qui prend en considération les trois échelons que sont les acteurs internationaux, régionaux et nationaux :

Le Gouvernement congolais est déterminé à atténuer le niveau de pauvreté de la population. À cet effet, il met en œuvre la Stratégie de Réduction de la Pauvreté en tenant compte des OMD, du NEPAD, des objectifs de la Nouvelle Espérance (Programme du Gouvernement) et des résultats des études, des consultations sectorielles thématiques et des consultations participatives sur la pauvreté organisées auprès des communautés à la base. (Congo, Commission nationale de lutte contre la pauvreté 2007, 58)

Au-delà de l'adoption des objectifs, les partenaires du développement (IFI en l'occurrence) apportent un appui technique et financier, tandis que les services gouvernementaux, la société civile et les acteurs locaux de développement contribuent au processus de formulation et de mise en œuvre de la stratégie (Congo, Commission nationale de lutte contre la pauvreté 2007, 58). Il convient de retenir qu'il y a une convergence paradigmatique et idéationnelle entre les acteurs nationaux, régionaux et internationaux. Ayant intégré plusieurs des revendications des Africains, les IFI voient également ces derniers proposer des programmes semblables aux leurs. Ce phénomène qui se traduit par l'inclusion institutionnelle observée durant les DSRP (contrairement aux politiques plus intrusives des PAS) illustre la dynamique stratégique des acteurs qui cherchent à obtenir des gains spécifiques. La dimension stratégique de ces inclusions ne rejette pas la possible socialisation des individus. Au contraire, la socialisation favorise l'inclusion stratégique, puisque les acteurs auront plus de facilité à intégrer de manière calculatrice des idées qu'ils partagent au moins en partie et qui leur permettent de réaliser

les gains recherchés par anticipation du comportement des partenaires en fonction de ce qui rapporte ou ne rapporte.

4.2. Les DSRP pour les pays anciennement à prétention libérale ou mixte

4.2.1. Cameroun

Le Cameroun adopte sa première génération de DSRP (Cameroun, Gouvernement 2003) en guise de remplacement du *Document intérimaire de réduction de la pauvreté* mis en œuvre depuis 2000 (Cameroun, Gouvernement 2000). Entre la version intérimaire et la version finale du DSRP, les négociations avec les partenaires du développement, notamment les IFI, influencent la configuration finale de la stratégie. Il y a donc généralement convergence entre les acteurs nationaux, régionaux et internationaux, tant en ce qui concerne les objectifs des DSRP, le rôle de l'État, du secteur privé, l'importance de la croissance pour la réduction de la pauvreté et bien d'autres facteurs. Cette convergence idéationnelle permet en premier lieu au pays d'optimiser ses gains.

En effet, au niveau financier, les gains potentiels tirés par le Cameroun en cas de collaboration sont très importants. Dès l'adoption du DSRP intérimaire, le Cameroun a atteint le point de décision pour l'initiative PPTE, lui permettant d'obtenir une importante aide des IFI, ainsi qu'un allègement discrétionnaire des autres bayeurs de fonds et un support à l'élaboration du premier DSRP. Après l'élaboration du DSRP en 2003, plusieurs années de négociation ont abouti au point d'achèvement en 2006, permettant au Cameroun de bénéficier, aussi bien des IFI que des partenaires multilatéraux et bilatéraux, d'un allègement du service de la dette nominale estimé par la Banque

mondiale en 2003 aux environs de 2 milliards de dollars⁶⁰. Le gouvernement a mis de sérieux efforts pour atteindre cette cible qui correspond à un gain majeur pour le pays. Pour réaliser ses gains, l'ajustement idéationnel a été moins fort que celui des pays anciennement à prétention socialiste, puisque le Cameroun a une longue tradition libérale avec la promotion du secteur privé. Néanmoins, un emprunt similaire démontre que la démarche est bien stratégique. L'analyse du contenu informe mieux sur les tactiques idéationnelles visant à maximiser les chances d'obtention des gains.

À l'image du Bénin et du Burkina Faso, la croissance économique occupe une place centrale dans les stratégies dites de réduction de la pauvreté au Cameroun. À l'occasion de l'adoption du *DSRP* en 2003, Peter Mafany Musunge, premier ministre et chef du Cameroun, Gouvernement, affirmait :

L'objectif de ces réformes que les autorités mènent avec détermination est de réduire sensiblement la pauvreté au moyen d'une croissance économique forte et durable, d'une meilleure efficience des dépenses, de politiques de réduction de la pauvreté convenablement ciblées et du renforcement de la gouvernance. (Cameroun, Gouvernement 2003, II)

Les idées avancées par le premier ministre ne diffèrent pas de la vision véhiculée par les IFI à travers les PAS dont la première génération a été adoptée au Cameroun en 1989 avec la Banque mondiale. Le *DSRP* est présenté par le Gouvernement camerounais comme

un cadre intégré de développement pour le Cameroun, de consultation et de concertation avec la société civile et les partenaires au développement, de coordination de l'action gouvernementale et des appuis extérieurs, de cohérence financière et de budgétisation à moyen terme, de définition et

⁶⁰ Cette valeur n'est qu'une estimation de la BM en 2003, qui, par nature, se rapproche, mais diffère du montant final exact. À titre d'exemple, en 2006, la même institution estimait pour le Cameroun un montant total de 1267 millions de dollars pour l'initiative PPTE et de 1130 millions de dollars pour la réduction IADM (Initiative d'allègement de la dette multilatérale).

d'organisation des travaux analytiques pour éclairer la gestion du développement. (Cameroun, Gouvernement 2003, ix)

L'objectif du DSRP est donc d'accélérer la croissance et d'aider le pays réaliser les OMD (Cameroun, Gouvernement 2003, ix, 35).

En ce qui concerne les idées relatives au rôle de l'État dans la sphère économique, la conception que le DSRP propose de l'État est également libérale, correspondant à celle des IFI et du NEPAD. En effet, l'État s'engage à continuer les réformes structurelles et le désengagement de l'État introduits par les PAS et incluant des mesures :

[v]isant à raffermir le cadre d'économie libérale, à accélérer le désengagement de l'État de la sphère productive, et partant, à favoriser l'épanouissement de l'entreprise privée. Il s'agit des mesures telles que la libéralisation des prix, l'élimination de l'encadrement du crédit, la simplification des procédures et des tarifs douaniers, la restructuration du secteur bancaire, la privatisation et les réformes du secteur des transports. (Cameroun, Gouvernement 2003, 63)

Elles sont considérés comme favorables à l'éclosion du secteur privé, lui-même perçu comme « la clé de voûte » pour « propulser la croissance économique » (Cameroun, Gouvernement 2003, xiii). Malgré cette tendance libérale, l'État joue un rôle plus important que dans le cas du Bénin ou du Burkina Faso, puisque le Gouvernement lui reconnaît le droit d'intervenir directement pour impulser la croissance dans les secteurs économiques jugés prioritaires (Cameroun, Gouvernement 2003, xiii). En ceci, le rôle de l'État, bien que différent et outre la libéralisation et la privation, ne s'éloigne pas trop des philosophies de libéralisme planifié ou de libéralisme communautaire prônées par le Gouvernement durant les années 1970 et 1980. L'État a cependant pour rôle principal la création du cadre institutionnel et réglementaire favorable au développement du secteur privé, à la croissance et à la redistribution de la richesse. En ce sens, le DSRP marque une innovation moins radicale au Cameroun, puisque l'État

n'hésite à affirmer qu'il interviendra en cas de nécessité, propose des mesures libérales comme par le passé certes, mais qui sont plus poussées. Le DSRP semble donc mieux servir les intérêts du Cameroun tout en étant dans un conflit idéationnel moins poussé.

L'État est plus engagé dans la sphère sociale, particulièrement dans les secteurs comme l'éducation, la formation, la santé, les politiques sociales, l'emploi et l'insertion professionnelle des groupes défavorisés (Cameroun, Gouvernement 2003, 81, 88, 96, 99). Le désengagement au niveau économique se fait au profit d'un retour de l'État dans la sphère sociale, même si ce retour est moins important que dans les années 1960 et 1970.

Le secteur privé est considéré comme le moteur de la croissance et du développement économique (Cameroun, Gouvernement 2003, xiii) et l'État s'engage à adopter un ensemble de mesures pour accélérer son développement, notamment la privatisation, la concession de la gestion, l'adoption de mesures fiscales et douanières (Cameroun, Gouvernement 2003, 39). Le Gouvernement le précise d'ailleurs : « Au-delà de cette stratégie générale, le Gouvernement entend appuyer et utiliser le secteur privé, notamment les PME/PMI, comme un instrument privilégié pour créer des richesses et développer les services sociaux afin de combattre la pauvreté » (Cameroun, Gouvernement 2003, xiv)

Le rôle des acteurs nationaux, régionaux et internationaux dans le processus d'émergence des DSRP ne s'éloigne pas des cas ci-dessus. À l'échelle nationale et à l'image du Bénin et du Burkina Faso, les autorités du Cameroun considèrent que le DSRP est « un cadre de consultation et de concertation avec la société civile, le secteur privé et les partenaires au développement » (Cameroun, Gouvernement 2003, 8). Cela implique la participation des acteurs comme l'administration publique, la société civile, les

opérateurs économiques et les partenaires internationaux. L'innovation consiste à intégrer des acteurs autres que ceux du secteur public, des partenaires bilatéraux et multilatéraux dans le processus d'élaboration des DSRP.

Le rôle des acteurs nationaux, régionaux et internationaux est identique à ceux du Bénin et du Burkina Faso, à la différence que, pour le Cameroun, le Gouvernement affirme plus clairement l'importance du rôle direct de l'État dans les secteurs prioritaires en dépit de la libéralisation, de la privatisation et de la déréglementation.

La conclusion est également similaire à celles du Bénin et du Burkina Faso. Les phénomènes de conversion et d'inclusion institutionnelles sont observés, permettant au Cameroun, tout comme à ses partenaires, d'adopter des stratégies leur permettant d'obtenir les gains escomptés liés à l'anticipation du comportement des uns et des autres. Le Cameroun obtient ainsi l'allègement de la dette et le renouvellement de ses financements. Les IFI améliorent, entre autres, la situation financière du Cameroun, le caractère soutenable de sa dette, et s'assurent que le Cameroun adopte des mesures libérales dont il sera imputable et qu'elles estiment nécessaires pour la stabilisation financière, la croissance économique et la réduction de la pauvreté.

4.2.2. Côte d'Ivoire

Le premier DSRP de la Côte d'Ivoire est plus récent que celui du Congo. Il a été adopté en 2008 et couvre la période allant de 2009 à 2013 (Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008). La longue période écoulée entre la validation du *Document intérimaire de réduction de la pauvreté* (Côte d'Ivoire, ministère de la Planification et du Développement 2002) et l'adoption du DSRP s'explique par le conflit qui a paralysé le fonctionnement de l'État depuis plusieurs années. Le DSRP de la

Côte d'Ivoire à donc ceci de particulier qu'il est élaboré à la sortie d'une crise, avec l'objectif de jeter les bases d'un État de droit tout en mettant en œuvre les OMD (Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008, 8-9). Pour ce faire, l'allègement de la dette et l'obtention des financements constituent des gains potentiels d'une grande importance pour le pays.

En dépit de la rédaction de son DSRP intérimaire en 2002, la Côte d'Ivoire n'a pu atteindre son point de décision qu'en 2007 et élaborer son premier DSRP en 2008. L'allègement du service de la dette nominale auquel le pays peut prétendre peut s'élever jusqu'à 800 millions de dollars, selon l'estimation de la Banque mondiale en 2003⁶¹, et représente un enjeu majeur, d'autant plus que la crise politique a mené à la réduction des ressources économiques. Le contenu du DSRP traduit cette double dynamique idéationnelle et stratégique.

Malgré l'adoption de six axes stratégiques pour l'atteinte des objectifs du DSRP, dont l'instauration d'une paix durable (Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008, 12), la croissance économique demeure l'élément central pour la réduction de la pauvreté :

Le DSRP, préparé avec la participation de la population, est un instrument de planification qui sert à focaliser l'attention et l'action de l'État et des partenaires au développement sur les politiques que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour impulser une croissance économique plus forte et mieux orientée vers la réduction de la pauvreté. (Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008, 127)

Jusqu'ici, tous les pays analysés partent du même postulat, partageant les mêmes valeurs liées au développement.

⁶¹ Cette valeur n'est qu'une estimation de la BM, qui, par nature, se rapproche, mais diffère du montant final exact.

Au niveau de la sphère économique, la Côte d'Ivoire prône un ensemble de mesures, y compris la poursuite du désengagement de l'État, la privatisation, la promotion du secteur privé et des actions visant à renforcer les capacités institutionnelles de l'État pour lui permettre d'assurer son rôle régalien (Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008, 82, 85). Ces mesures ont été introduites avec la Banque mondiale en 1982 avec le premier PAS. L'originalité ici, tout comme pour le Cameroun, est le fait que la Côte d'Ivoire confirme explicitement que l'État doit continuer à intervenir par l'intermédiaire de ses entreprises publiques, en fonction des priorités :

La participation de l'État dans le financement des entreprises publiques devra être étudiée en fonction des avantages comparatifs pour le développement économique. Pour ce faire, la liste optimale des entreprises publiques devra être examinée selon une périodicité fixée et en fonction de leurs contributions dans le processus de développement. (Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008, 94)

Ce point est très intéressant dans la mesure où les deux États ayant connu les politiques à prétention libérale ou mixte (Cameroun et Côte d'Ivoire), ont des tendances moins « fanatiques » vis-à-vis du paradigme libéral que les États anciennement à prétention socialiste (Bénin, Congo, Burkina Faso). Plutôt pragmatiques, ils poursuivent la mise en œuvre des mesures libérales en se réservant le droit d'intervenir dans l'économie de manière plus ouverte.

Sur le plan social, l'État utilisera les effets de la croissance impulsée par le secteur privé pour tirer des ressources à redistribuer à travers un ensemble de programmes sociaux devant bénéficier aux plus vulnérables (Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008, 8-9).

Tout comme le Burkina Faso, le Bénin, le Cameroun et le Congo, le secteur privé est considéré comme le principal acteur de la croissance : « Face au défi du développement économique, la Côte d'Ivoire s'est engagée à faire du secteur privé le moteur de sa croissance » (Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008, 40). Cette option libérale n'est pas très surprenante car, comme le Cameroun, la Côte d'Ivoire a plutôt une tradition de développement libérale depuis les années 1970, même si l'État y jouait un rôle important. Associé à la main-d'œuvre qualifiée, le succès du secteur privé devra contribuer à faire de la Côte d'Ivoire « une puissance économique régionale » (Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008, 82).

En ce qui concerne le rôle des acteurs nationaux, régionaux et internationaux dans le processus d'émergence des DSRP, l'adoption du premier DSRP plus de six ans après la version intérimaire montre la complexité du processus perturbé par la crise politique que traverse le pays. À l'image de tous les pays ayant adopté les DSRP, l'émergence est le fruit d'un processus participatif au niveau interne, impliquant la société civile et divers acteurs du développement (Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008, 127). Tandis que les acteurs régionaux sont absents du processus, les acteurs internationaux, notamment les IFI et l'ONU, sont impliqués à divers niveaux, dont la reprise des solutions qu'ils proposent, comme l'illustre le cas de l'inclusion des OMD (Côte d'Ivoire, ministère d'État, ministère du Plan et du Développement 2008, 8). Il y a donc convergence idéationnelle entre les acteurs nationaux et internationaux.

Pour terminer, on peut aisément affirmer que les intérêts des IFI sont réalisés à travers l'appropriation par les leaders des recommandations liées aux DSRP, notamment

en ce qui concerne les rôles de l'État et du secteur privé, ainsi que la participation de la société civile. Les intérêts nationaux sont également réalisés puisque, comme nous l'avons vu, la Côte d'Ivoire est en passe d'obtenir son point d'achèvement qui lui permettra d'obtenir les ressources financières sollicitées. Les acteurs nationaux participent également plus que par le passé, avec moins de contraintes, à l'élaboration des stratégies nationales de développement.

4.2.3. Togo

En 2008, le Togo adopte une *Stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté* pour la période allant jusqu'en 2010 (Togo, Gouvernement 2008), qui constitue une révision de celle de 2004. Le Togo, qui a connu une tradition de libéralisme planifié, avait néanmoins des politiques axées vers un contrôle des secteurs stratégiques de l'économie par l'État (Ediafric 1978, Togo 4). À titre d'exemple, les sociétés publiques détenaient le monopole dans le secteur agroindustriel (Ediafric 1978, Togo 1). Les PAS introduisent donc des mesures libérales véhiculées par les IFI et visant le désengagement de l'État de la sphère économique, mesures que le DSRP va continuer à promouvoir afin de permettre à l'État d'obtenir les ressources financières et les coopérations bilatérales et multilatérales nécessaires au pays. À titre d'exemple, la mise en place de l'allègement du service de la dette nominale est estimée par la Banque mondiale à 674 millions de dollars afin de rendre la dette du pays soutenable. Ces fonds pourraient être obtenus après l'atteinte du point d'achèvement et offriront des ressources nouvelles au pays. Le processus à plusieurs étapes constitue un excellent instrument pour les IFI pour assurer que l'ajustement idéationnel se fasse en leur faveur, puisque, après le point de décision, exception faite du support des IFI, l'allègement des autres partenaires bilatéraux et

multilatéraux est discrétionnaire. Ce n'est qu'après l'atteinte du point d'achèvement que ce dernier devient irréversible. Le contenu du DSRP montre ainsi la convergence idéationnelle dans les domaines clés permettant de faciliter l'accès aux ressources.

Comme il a déjà été démontré, les énoncés ne varient pas beaucoup d'un pays à un autre, le Gouvernement togolais instituant en objectif ultime du document la réduction de la pauvreté, aidé en cela par : « une politique de croissance économique forte et soutenue compatible avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) auxquels il adhère » (Togo, Gouvernement 2008, 25).

Sur le plan économique, l'État entend continuer la mise en œuvre des programmes initiés par les PAS en 1983 et intégrés dans le document intérimaire, notamment le désengagement de l'État des secteurs productifs, la privatisation, la restructuration du secteur public (Togo, Gouvernement 2008, 32). Dans son scénario économique, les mesures proposées s'insèrent bien dans la synthèse du Consensus de Washington ayant contribué à l'émergence des PAS, notamment la stabilité des prix, la consolidation des finances publiques, un déficit des paiements extérieurs soutenable, une masse monétaire maîtrisée (Togo, Gouvernement 2008, 50-52).

Sur le plan social, l'État préconise des interventions publiques en faveur des pauvres et des ressources humaines comme l'illustrent la proportion du budget qu'il alloue à ce volet : sur la période 2008-2010, l'axe relatif au « développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi revient à 55 % du coût global » (Togo, Gouvernement 2008, vii).

Dans la Stratégie intérimaire, le gouvernement mentionne à plusieurs reprises l'importance du secteur privé qui doit jouer une place centrale dans toutes les sphères de

l'économie. À ce titre le gouvernement décide de mettre en œuvre des mesures favorables à son développement (Togo, Gouvernement 2008, 34).

En ce qui concerne le rôle des acteurs nationaux, régionaux et internationaux dans le processus d'émergence des DSRP, l'élaboration de la Stratégie intérimaire s'est déroulée suivant un processus participatif au niveau interne, impliquant les principaux acteurs et groupes organisés, tant publics que privés (Togo, Gouvernement 2008, v). Au niveau régional, bien que les acteurs ne soient pas indiqués, les idées ne s'éloignent pas de celles du NEPAD qui empruntait déjà celles des IFI. Au niveau international, il y a une convergence sans équivoques entre les stratégies proposées.

Le contenu du DSRP et la très forte ressemblance qui existe avec celui des autres pays montrent qu'au-delà de la contrainte ou du partage des même valeurs, il y a instrumentalisation de cette stratégies afin d'obtenir les gains escomptés. D'ailleurs, le contexte institutionnel défini par les IFI propose un cadre incitatif pour les états partageant les mêmes valeurs. Les IFI réussissent aussi à faire revendiquer la paternité par les Africains des stratégies semblables aux leurs et qu'elles ont largement influencées.

4.2.4. Sénégal

En 2002, le Sénégal adopte son premier DSRP (Sénégal, Gouvernement 2002) après être passé par un Document intérimaire (Sénégal, Gouvernement 2000). En 2009, le Sénégal est à sa deuxième génération de DSRP avec sa stratégie adoptée en 2006 et destinée en être mise en œuvre de 2006 à 2010. Le Sénégal, comme la Côte d'Ivoire ou le Cameroun, affiche une politique plutôt à prétention libérale après les indépendances, ce qui n'exclut pas un rôle très important à l'État dans la sphère économique. Nous l'avons précisé, le président Senghor notait déjà l'importance de laisser au secteur privé les

activités industrielles et commerçantes que ce dernier maîtrise mieux que l'État (Ediafric 1978, Sénégal 1). L'introduction des PAS en 1981 (1980) et des DSRP se fait dans un cadre déjà familier aux valeurs libérales. Il est également pertinent de constater qu'au même titre que la RCI, le Cameroun et le Niger, le Sénégal nuance sa position libérale en s'octroyant explicitement le droit de rompre avec certaines traditions libérales, notamment en subventionnant le prix de certains produits. Ce facteur est important à noter parce que, pour l'échantillon de pays analysés, seuls ceux à la tradition prétendument libérale ou mixte se sont octroyé ce droit de manière aussi claire.

Cela traduit un désir d'inclusion sélective des solutions des IFI tout en préservant une marge de manœuvre à l'État. Les intérêts nationaux semblent être mieux défendus que ceux des pays anciennement à prétention socialiste, notamment en ce qui concerne l'espace décisionnel des dirigeants africains. D'un côté, avec l'atteinte du point d'achèvement, la Banque mondiale estime l'allègement de la dette nominale à 850 millions de dollars américains⁶². Le Sénégal disposera donc des ressources financières recherchées par l'adoption des PAS. De l'autre côté, le Sénégal adopte également les mesures semblables qui, outre le recours possible à l'État explicitement cité, ne s'éloignent pas de celles des autres pays analysés jusqu'ici.

Il est possible de noter le rôle central de la création de la richesse et de la croissance, toujours considérées comme des préalables à la réduction de la pauvreté (Sénégal, Gouvernement 2002, 15), auxquelles s'ajoutent un ensemble de mesures de nature à améliorer le sort des plus démunis et à accroître l'efficacité des politiques (Sénégal, Gouvernement 2002, 14). Le Gouvernement considère ainsi que :

⁶² Cette valeur n'est qu'une estimation de la BM, qui, par nature, se rapproche, mais diffère du montant final exact.

En définitive, la stratégie de création de richesse pour lutter contre la pauvreté en milieux urbain et rural reposera sur les axes suivants : (i) une croissance économique forte, suffisante pour avoir un impact quantitatif substantiel sur la prévalence nationale et régionale de la pauvreté; (ii) une croissance qui repose sur des secteurs qui ont un impact important et durable sur l'amélioration des revenus en milieu rural et urbain et (iii) une croissance génératrice d'emplois, portée par l'investissement et les exportations. (Sénégal, Gouvernement 2002, 16)

Au niveau de la sphère économique, l'État joue un rôle de régulateur et de correcteur des défaillances qui freinent la croissance (Sénégal, Gouvernement 2002, 26). Il poursuit ainsi son dégagement à travers la privatisation, la libéralisation entre autres (Sénégal, Gouvernement 2002, 23, 28). Ces mesures s'inscrivent dans la continuité des PAS et ne s'opposent pas tellement aux valeurs libérales d'antan.

Au niveau de la sphère sociale, l'État prévoit d'investir dans les secteurs qui sont profitables pour les plus démunis, notamment l'éducation, la santé et l'eau (Sénégal, Gouvernement 2002, 29). L'État prévoit également de subventionner certains produits indispensables nouvellement libéralisés afin d'en assurer l'accès aux pauvres (Sénégal, Gouvernement 2002, 29)

Dans le DSRP, le Sénégal accorde une place très importante à l'entreprise privée, pour laquelle l'État adopte un ensemble de mesures réglementaires et institutionnelles afin d'en favoriser l'essor. À ce titre, il est affirmé qu'« un objectif important de la stratégie de réduction de la pauvreté sera d'établir un climat favorable aux investissements privés » (Sénégal, Gouvernement 2002, 15)

Le rôle des acteurs nationaux, régionaux et internationaux dans le processus d'émergence des DSRP se fait selon une dynamique particulière. À l'échelle nationale, les DSRP ont été élaborés suivant un processus participatif faisant intervenir plusieurs acteurs, tant publics que privés (Sénégal, Gouvernement 2002, 3). Si le degré de

participation peut être discuté par certains, cela représente une innovation par laquelle passent tous les pays qui adoptent les DSRP.

À l'échelle régionale, parmi les pays analysés, le Sénégal est celui qui insiste le plus sur l'importance des acteurs régionaux, notamment le NEPAD. Cela s'explique par le fait que son président, Abdoulaye Wade, est l'un des cinq pères fondateurs du NEPAD. Il est ainsi considéré que : « La stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal s'intègre harmonieusement dans la vision du NEPAD et des orientations stratégiques identifiées dans le cadre des travaux préparatoires du dixième Plan de Développement Économique et Social (PDES) du pays à adopter pour la période 2002-2007 » (Sénégal, Gouvernement 2002, 13).

À l'échelon international, les IFI restent toujours très impliquées dans tous le processus grâce à l'expertise technique qu'elles proposent aux pays, au financement des activités nécessaires à l'élaboration des DSRP, mais aussi au fait que ce sont elles qui octroient les financements pour la mise œuvre des DSRP et qui influencent les options choisies par les leaders qui auront plus tendance à adopter des programmes semblables à ceux déjà validés et à se conformer aux recommandations.

La convergence idéationnelle dans ce cas, entre les acteurs internationaux, régionaux et nationaux est sans équivoque et traduit également celle des intérêts. Du côté africain, l'ajustement idéationnel permet le drainage stratégique des ressources financières sur le continent, tout comme l'accroissement de la participation des acteurs nationaux dans les stratégies de développement. Au niveau international, l'uniformisation des valeurs permet de remplir la mission de stabilisation, de coopération confiante et de promotion du secteur privé et des échanges internationaux. Dans ce cas, il est difficile de

comprendre le rôle causal des intérêts sans s'intéresser aux idées qui en sont constitutives.

4.2.5. Niger

Après l'adoption du *Document intérimaire de réduction de la pauvreté en 2000* (Niger, Gouvernement 2000), le Niger adopte son premier DSRP en 2002 (Niger, Gouvernement 2002). En 2009, le pays en est à sa deuxième génération de DSRP qui a été adopté en 2007 pour la période allant de 2008 à 2011 (Niger, Gouvernement 2007). Plusieurs idées proposées par ces DSRP étaient déjà défendues par le Gouvernement durant les années 1970, notamment l'importance du secteur privé pour le développement. Cependant, l'État était considéré à cette époque comme devant jouer un rôle important et direct dans le secteur productif (Niger, Programme intérimaire de consolidation 1984-1985 du Niger E1986, 277; Ediafric 1978, Niger 6), paradigme que les PAS, dès 1985, puis les DSRP, vont remettre en cause au profit du secteur privé jugé stratégique pour la croissance, le développement économique et la réduction de la pauvreté.

Cet ajustement, initialement très intrusif lors des PAS, s'est fait de manière plus inclusive et instrumentale durant l'émergence du DSRP. Les éléments contenus dans les DSRP sont des conditionnalités certes, mais les dirigeants ont une certaine marge de manœuvre, comme l'illustre le fait que le Cameroun et quelques pays anciennement à prétention libérale accordent une place plus importante à l'État dans l'économie que ceux anciennement à prétention socialiste. Comme dans le cas du Mali, le DSRP est également perçu, au-delà d'une stratégie de développement, comme un instrument de renouvellement du financement par l'allègement de la dette et les nouvelles ressources. Dans ce cas, le Niger y gagne beaucoup : un allègement du service de la dette nominale

estimé à 900 millions de dollars par la Banque mondiale en 2003. Les DSRP tant intérimaires que finaux permettent au Niger d'atteindre successivement le point de décision en 2000 et d'achèvement en 2004, lui donnant accès à ces ressources. La stratégie adoptée par les dirigeants correspond à une inclusion institutionnelle stratégique matérialisée par l'ajustement idéationnel.

En effet, le Niger propose de réduire la pauvreté par la croissance économique dont le DSRP est un instrument:

La SRP se fixe des objectifs ambitieux de croissance économique, de réduction de la pauvreté et de l'extrême pauvreté, de l'accès des pauvres aux services sociaux de base. Elle repose sur quatre (4) axes : i) une croissance économique durable et soutenue; ii) un développement des secteurs productifs; iii) un accès garanti des pauvres aux services sociaux de base; iv) un renforcement des capacités humaines et institutionnelles, la promotion d'une bonne gouvernance et la décentralisation. (Niger, Gouvernement 2002, 12)

Il y a une constance dans les objectifs des DSRP des différents pays qui présentent des similitudes indiscutables identifiées jusqu'ici. Cette ressemblance est liée à plusieurs facteurs, dont la nature similaire des enjeux auxquels les pays sont confrontés, mais aussi l'influence des acteurs internationaux qui orientent les stratégies.

Au niveau de la sphère économique, l'État s'inscrit dans la continuité des mesures de désengagement, de libéralisation et de déréglementation (Niger, Gouvernement 2002, 62-63) introduites avec les PAS dès 1985. À ce titre, il affirme que :

[L]e Gouvernement poursuivra sa politique de stabilisation du cadre macroéconomique et budgétaire, l'exécution du programme de privatisation, l'assainissement du secteur financier pour que la croissance puisse être financée, l'amélioration des infrastructures (routes, télécommunications, transport aérien, électricité, eau, etc.), la simplification du cadre réglementaire et l'amélioration du système juridique et judiciaire, l'évaluation du programme de réformes du secteur financier. (Niger, Gouvernement 2002, 54)

Il convient de noter que, à l'instar du Cameroun, du Sénégal et de la Côte d'Ivoire situés dans la trajectoire libérale planifiée, le Niger confirme la continuité du rôle stratégique de l'État : « La mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté suppose cependant le maintien du rôle stratégique et exclusif de l'État en matière de conception des politiques, des stratégies de développement et d'initiatives de normes, des lois et des règlements qui régulent l'activité économique. » (Niger, Gouvernement 2002, 63)

Sur le plan social, les interventions directes de l'État seront limitées aux secteurs sociaux, comme l'éducation et la santé, mais aussi aux secteurs de nature à favoriser le développement du secteur privé, comme les infrastructures (Niger, Gouvernement 2002, 63).

Malgré le désengagement de l'État de la sphère économique au profit des entreprises privées auxquelles les PAS ont accordé le rôle de moteur de la croissance et du développement économique, le secteur privé n'a toujours pas réussi à jouer ce rôle stratégique. Comme mesures correctives, « le Gouvernement a élaboré un programme de développement du secteur privé, ayant pour objectif de lui faire jouer un rôle déterminant dans la croissance économique et dans la réduction de la pauvreté » (Niger, Gouvernement 2002, 64).

En ce qui concerne le rôle des acteurs nationaux, régionaux et internationaux dans le processus d'émergence des DSRP, au niveau national, il convient de noter la très forte participation d'une multitude d'acteurs tant publics que privés, nationaux qu'internationaux, bilatéraux que multilatéraux dans l'élaboration des DSRP (Niger, Gouvernement 2002, 12-13). Si les acteurs régionaux sont négligés dans le processus (il

n'y a aucune allusion au NEPAD), les acteurs internationaux ont joué un rôle significatif à l'instar de ce qui s'est déroulé au Bénin. Le processus d'émergence fait transparaître une convergence entre les acteurs nationaux et internationaux. Cette convergence qui permet à ces acteurs de tirer les gains d'une coopération mutuellement bénéfique se matérialise par un rapprochement idéationnel. Les IFI réussissent à obtenir des dirigeants africains qu'ils revendiquent la légitimité et assument la responsabilité des solutions suggérées par elles. Elles offrent également une marge de manœuvre aux dirigeants africains et intègrent la participation de la société civile, correspondant ainsi à l'intérêt des acteurs nationaux. À cela, s'ajoutent les financements que ces derniers tirent de ce rapprochement idéationnel, tant l'allègement de la dette qu'une meilleure coopération permettant le renouvellement des financements.

Conclusion : ajustement idéationnel, instrumentalisation et convergence d'intérêts entre les acteurs internationaux et nationaux

Pour terminer, l'émergence des DSRP en Afrique correspond à un processus de conversion institutionnelle des DCPE et à une inclusion des PAS qui passent d'un objectif d'ajustement, de stabilisation, à celui de la réduction de la pauvreté. Ce changement est le fruit d'un processus d'apprentissage ponctué par les essais, les erreurs, les résultats mitigés ainsi que les adaptations stratégiques et idéationnelles. Au-delà de la conversion, il y a une adaptation institutionnelle de l'instrument lui-même (mesures proposées par le PAS) pour accroître son efficacité au niveau social. La croissance demeure un préalable à la réduction de la pauvreté, mais la réduction de la pauvreté ne se fait plus simplement comme un ricochet spontané de la croissance. Cette dernière doit être accompagnée par des mesures étatiques spécifiques. Ici, les leaders africains sont des

adeptes de l'inclusion institutionnelle, phénomène mi-stratégique, mi-idéationnel qui consiste à intégrer les mesures correspondant aux valeurs dominantes afin de garantir leur acceptation par les partenaires partageant les mêmes valeurs et maximiser les bénéfices issus de ce conformisme en obtenant les fonds qu'ils recherchent. Cela explique la convergence des idées observée entre les acteurs nationaux, régionaux et nationaux durant les années 2000 jusqu'aux projections pour les années 2010.

5. Convergence des intérêts, sédimentation et inclusion institutionnelles du NEPAD⁶³ : l'aspect stratégique de l'inclusion

L'analyse de la dynamique stratégique, notamment de la relation entre les idées et les intérêts dans le contexte spécifique lié à l'émergence du NEPAD, est importante pour expliquer le processus d'innovation régional, tout en montrant l'utilité des concepts d'« inclusion » et « intrusion » développés dans la présente thèse.

5.1. Inclusion, sédimentation et genèse du NEPAD

L'explication de l'innovation par le concept d'inclusion nécessite un questionnement sur l'interaction entre les dimensions idéationnelles et stratégiques de l'action des acteurs africains, suivant la conception de Wendt (2003). Le postulat ici est celui d'un ajustement idéationnel des leaders à l'origine du NEPAD, impliquant une reprise des idées déjà existantes à travers un processus d'inclusion des solutions, des valeurs, des programmes et des paradigmes dominants auxquels les acteurs se sont socialisés au fil des ans, apprenant par la même occasion que cela servirait leurs intérêts.

⁶³ La présente section sur le NEPAD correspond quasi intégralement à la publication à venir de Landry Signé et Mamoudou Gazibo : « Innover en politique : Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique », in *Revue canadienne des études africaines*. Je remercie mon co-auteur et la revue de m'autoriser à présenter ici ce texte.

Cet ajustement idéationnel traduit également un ajustement stratégique dans la mesure où les idées dominantes sont intentionnellement mises de l'avant par les acteurs qui – même s'ils partageaient les mêmes valeurs – les instrumentalisent dans l'espoir de drainer les ressources financières internationales sur le continent. Ils semblent à cet effet répondre à un appel lancé par la communauté internationale et surtout les IFI (Banque mondiale 2001; ONU 2000), signalant qu'ils étaient prêts à soutenir une initiative de ce genre. Le dialogue entre les aspects idéationnels et stratégiques sera donc constant dans cette section afin de mieux mettre en évidence l'instrumentalisation des idées dominantes par les fondateurs du NEPAD dans la poursuite de leurs intérêts.

Le document officiel du NEPAD identifie dix « domaines prioritaires » auxquels sont associés des objectifs et des moyens de réalisation. Si l'on s'en tient au discours officiel véhiculé par ses promoteurs, le NEPAD semble constituer un changement de paradigme des valeurs africaines au sens de Hall (1983, 275-296), voire de Kuhn (1983)⁶⁴, notamment lorsqu'on le compare au *Plan d'action de Lagos*, l'initiative régionale précédente d'ampleur identique sur le continent. Or, son adoption intervient dans un contexte d'échec des politiques et des stratégies de développement impulsées par les institutions financières internationales depuis les années 1980, tel que nous l'avons montré. Le NEPAD apparaît dans ce contexte favorable, qui crée une « situation critique » entraînant un changement de trajectoire institutionnelle ou une « bifurcation ». De ce fait, on a un processus qui, malgré les éléments de continuité, est marqué par une double innovation dont il est possible de rendre compte avec le concept de « sédimentation » proposé par Thelen et avec l'idée d'« ajustement stratégique » dont rend

⁶⁴ Sans aller aussi loin que Kuhn, Hall estime que le changement de paradigme en politiques publiques implique une reformulation des conceptions traditionnelles.

compte le concept d'inclusion institutionnelle développé dans la présente thèse. D'une part, on peut considérer qu'il s'agit d'un processus de sédimentation. En effet, le NEPAD représente le résultat d'un processus cumulatif résultant des tâtonnements stratégiques progressifs observés à partir du milieu des années 1980. Ce nouveau partenariat, qui emprunte aux stratégies précédentes (voir plus bas), traduit en fait une réorientation partielle de celles-ci, notamment sur le plan des institutions de mise en œuvre. Le processus global a été pavé par une dynamique dont l'origine est à rechercher dans les PAS des années 1980 et leur échec relatif (Cornia et al 1987; Stewart 1992; Geo-Jaja 2001), qui ont ouvert la voie à l'émergence de ce partenariat tout en y laissant leurs traces.

D'autre part, il est possible de voir dans l'adoption du NEPAD par les élites politiques africaines un processus d'ajustement stratégique ou d'inclusion institutionnelle. Cette idée est proche de celle de *conversion*, mais ne s'y résume pas, notamment parce que, dans le cas du NEPAD, c'est plutôt au niveau institutionnel qu'il y a changement, les objectifs étant, plus que les structures, simplement reformulés. L'ajustement renvoie à l'idée que le *timing* dans l'adoption du NEPAD et les axes proposés dénotent une stratégie instrumentale, le programme faisant la promotion d'un ensemble d'idées, de normes et de procédures, comme la bonne gouvernance et la démocratisation devenues paradigmatiques dans le contexte international et particulièrement valorisées par les partenaires occidentaux auxquels le nouveau partenariat est proposé (Ndulu 2008). La dynamique continentale qui s'est ensuivie marque ainsi l'opportunisme ou l'ajustement des dirigeants africains désireux de capter les mannes d'une telle synchronisation de valeurs qui rend légitime leurs revendications.

Cette dynamique est particulièrement visible dans l'adoption du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).

Annoncé comme l'une des principales innovations du NEPAD, le MAEP a été adopté en 2002 (NEPAD 2002) comme un instrument permettant de développer les meilleures pratiques de démocratie et gouvernance politique, de gouvernance et gestion économique, de gouvernance institutionnelle et gestion socioéconomique. En 2004, plus de 23 pays avaient déjà signé le protocole d'accord relatif au MAEP⁶⁵. Plusieurs d'entre eux sont pourtant reconnus pour leur système de gouvernance politique marqué par l'absence du partage de pouvoir ou d'alternance démocratique. Les leaders africains octroient au MAEP le mandat

[d']assurer que les politiques et pratiques des États parties sont conformes aux valeurs convenues dans le domaine de la gouvernance politique, économique et des entreprises, ainsi qu'aux codes et normes de la Déclaration sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises. Le MAEP est un instrument accepté mutuellement par les États parties pour leur autoévaluation. (NEPAD 2002, 1)

L'analyse du mandat du MAEP démontre qu'il s'agit d'une reproduction des conditionnalités liées à la bonne gouvernance politique et économique proposées par les IFI et que les Africains s'approprient en évacuant l'aspect contraignant, puisque l'adhésion au MAEP se fait sur une base volontaire. L'ajustement idéationnel inclut une double dimension stratégique. Celle-ci permet d'abord aux acteurs africains de pouvoir capter les bénéfices d'un conformisme aux valeurs dominantes en se targuant d'avoir été évalués. Elle offre aussi une occasion exceptionnelle aux dirigeants de servir leurs intérêts en évacuant les contraintes autrefois imposées lorsque les évaluateurs provenaient

⁶⁵ Algérie, Burkina Faso, République populaire du Congo, Éthiopie, Ghana, Kenya, Cameroun, Gabon, Mali, île Maurice, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Sénégal, République sud-africaine, Ouganda, Égypte, Benin, Malawi, Lesotho, Tanzanie, Angola, Sierra Leone.

essentiellement des IFI et d'autres organisations partenaires. En effet, la mise en œuvre de ce dernier fait appel aux documents de bases relatifs à la gouvernance politique et économique, fournis aussi bien par le Secrétariat du MAEP que par les institutions internationales, nationales ou sous-régionales (NEPAD 2003a, 4). Le mécanisme ne semble donc pas être essentiellement africain lorsqu'il faut prendre en considération le fait que les institutions financières internationales qui mènent depuis plusieurs décennies des négociations avec les États disposent de plus d'informations sur la gouvernance politique et économique que le Secrétariat du NEPAD, dont les ressources financières sont d'ailleurs insuffisantes pour la mise en œuvre du MAEP⁶⁶. Les partenaires internationaux collaborent également à la définition des standards relatifs à la bonne gouvernance et sont fortement sollicités pour le soutien du programme, l'assistance technique, la création des moyens et la mobilisation des ressources en provenance des partenaires extérieurs (NEPAD 2003b, 17). Le MAEP constitue à cet effet une reproduction instrumentalisée du modèle préexistant de bonne gouvernance politique et économique, avec pour principales innovations l'appropriation des valeurs et des évaluations initialement externes, par les leaders africains qui mettent en place un système institutionnel interne moins contraignant, fonctionnant sur une base volontaire et sans véritable coercition pour les dissidents.

Si la présentation de la genèse et des fondements du NEPAD montre partiellement l'ajustement idéationnel, le contenu effectif des programmes montre l'inclusion stratégique des solutions proposées par les IFI et les grands partenaires occidentaux. Les

⁶⁶ En effet, Chris Stals, membre du panel des experts du MAEP, déplore en 2007 la faible contribution des États-membres au financement du MAEP. L'autofinancement ne permet ainsi que d'obtenir 50 % des fonds nécessaires au bon fonctionnement du mécanisme. Secrétariat du NEPAD. *Un expert du MAEP déplore un « flou » autour des cotisations*. Disponible sur internet : http://www.nepad.org/2005/news_fr/wmview.php?ArtID=56, site consulté le 28 avril 2009.

initiateurs du NEPAD comptent ainsi tirer la plupart du financement du programme « de l'extérieur du continent » (NEPAD 2001, 37), notamment par la réduction de la dette, l'augmentation significative de l'aide publique au développement et l'investissement direct étranger. Les dirigeants affirment ainsi que,

[p]our réaliser la croissance annuelle d'environ 7 pour cent par an envisagée dans les objectifs internationaux de développement et surtout pour diminuer de moitié l'incidence de la pauvreté en Afrique d'ici l'an 2015, le continent a besoin de combler un déficit annuel de 12 pour cent de son PIB, soit 64 milliards de dollars EU. Il faudra pour ce faire augmenter l'épargne domestique et améliorer la perception des recettes fiscales. Cependant, la majeure partie de ces ressources devra être obtenue de l'extérieur du continent. Selon le NOPADA [NEPAD], ce sont avant tout la réduction de la dette et l'APD qui apporteront les ressources extérieures requises à court et moyen terme, tandis que les apports de capitaux privés doivent être envisagés plutôt à long terme. Un principe fondamental en matière de flux de capitaux est que l'augmentation des apports de capitaux est inséparable de l'amélioration de la gouvernance. C'est pourquoi la participation aux initiatives en matière de gouvernance économique et politique est une condition préalable indispensable à la participation à l'initiative relative aux flux de capitaux. (NEPAD 2001, 39)

L'ajustement idéationnel, au-delà de ses fondements sociologiques, apparaît instrumentalisé pour servir l'intérêt principal des dirigeants, accroître les ressources financières destinées à l'Afrique, que ces dernières servent à un véritable développement ou non. Il est donc plus instructif de rechercher les sources qui ont inspiré ses promoteurs afin de faire apparaître comment les idées sont utilisées dans une perspective qui permet d'accroître la probabilité de la réalisation des intérêts. On peut noter ici que la filiation est jusque dans l'appellation, car l'idée d'un « nouveau type de partenariat » se retrouvait déjà dans les discours des dirigeants comme Bill Clinton, Gerhard Schröder, Tony Blair et Kofi Annan (Taylor et Nel 2002, 165), et même du G8 (2001). L'hypothèse qui en découle est que les promoteurs du projet avaient intérêt à épouser la position de leurs principaux bailleurs de fonds afin de correspondre à leurs critères, ce qui est synonyme

d'accès aux financements. Pour mieux mettre à jour ce phénomène de mimétisme utilitariste qui a guidé les promoteurs du NEPAD, il est instructif de le comparer aux politiques des institutions financières internationales sur les plans de l'origine, du discours tenu sur le développement, ainsi que de la stratégie proposée, tous aspects considérés comme novateurs par ses promoteurs (NEPAD 2001, 12). Une comparaison de ces trois variables du programme avec celles identifiées dans les publications de la Banque mondiale (2000) et de l'ONU (2002) permet d'élucider l'hypothèse de la convergence idéationnelle entre ce plan et les idées, les politiques et les programmes précédemment proposés par les IFI pour des fins stratégiques, soit principalement – mais pas seulement – capter les ressources proposées par ces institutions si l'Afrique revendique sa place par l'adoption d'une initiative semblable au NEPAD.

5.2. Les emprunts exogènes et l'origine du NEPAD

Contrairement à la divergence qui est ressortie de la comparaison entre le PAL et le rapport Berg, une comparaison du NEPAD et des politiques de la Banque mondiale montre la convergence des idées relatives à l'émergence du NEPAD. En effet, la divergence entre les IFI et plusieurs importants partenaires internationaux du développement, d'un côté, et le PAL, de l'autre, a contribué à l'échec de ce dernier. Non seulement le PAL n'a été que très faiblement soutenu, il a aussi été ignoré, y compris par les Africains. Forts de cette expérience, les dirigeants africains ont compris la nécessité d'une démarche consensuelle plutôt que conflictuelle. Mieux, ils ont été socialisés aux valeurs dominantes, véritables garantes de leurs intérêts – ici entendues comme l'obtention des fonds des partenaires internationaux du développement. Du côté des IFI, les résultats mitigés des PAS ont entamé la légitimité de l'autorité technocratique de ces

dernières, plusieurs – tant les dirigeants africains que plusieurs des organisations de la société civile – réclamant une meilleure prise en considération du processus politique par la participation des élites à l'élaboration des stratégies de développement. Tant les élites africaines que les dirigeants des IFI avaient intérêt à l'émergence d'une initiative telle que le NEPAD (Banque mondiale 2000, NEPAD 2001). Ce dernier offre la possibilité aux Africains de mieux s'approprier l'élaboration des politiques – permettant ainsi, comme l'a montré le MAEP, de réduire les contraintes extérieures – et, surtout, de drainer les ressources financières vers l'Afrique. Le NEPAD donnait aussi l'occasion aux IFI d'institutionnaliser la socialisation des Africains aux valeurs dominantes défendues par elles, de responsabiliser les Africains et de les rendre imputables des succès ou des échecs autrefois attribués aux mesures intrusives des IFI. L'hypothèse relative à la convergence des idées et des intérêts sera ainsi vérifiée. Pour ce faire, il s'agit d'identifier les éléments clés du discours présents dans les publications des deux institutions et les contraster pour voir les similitudes et les différences. Les principaux éléments se réfèrent à la vision commune des dirigeants africains, au contexte historique opportun à la naissance d'un partenariat, au leadership requis pour le développement, à la nécessité d'une accélération des gains du passé, à la paternité du programme, à l'investissement, aux infrastructures et à l'usage d'Internet. La comparaison permettra de voir s'il y a mimétisme institutionnel en vue de servir les intérêts des Africains.

Une année avant l'émergence du NEPAD, la Banque mondiale recommandait aux leaders africains d'adopter une vision commune en s'unissant et en s'intégrant s'ils souhaitent se développer, « Les pays africains doivent unir leurs efforts » (Banque mondiale 2000, 6), « pour bien réussir au 21^{ième} siècle, l'Afrique doit s'intégrer »

(p. 247), « la question n'est pas de savoir si l'Afrique doit être intégrée rapidement au niveau régional et mondial, mais plutôt de savoir comment » (p. 248). Dès la première page de son document fondateur, le NEPAD se propose comme étant « fondé sur une vision commune, ainsi qu'une conviction ferme et partagée » (NEPAD 2001, 1). Il convient de noter que le discours d'unité a toujours été central en Afrique. Cependant, en comparant un ensemble d'éléments supplémentaires, apparaît l'existence d'un mimétisme institutionnel, d'une appropriation idéationnelle ou inclusion stratégique des éléments des acteurs internationaux dans le discours africain.

En effet, après avoir proposé à l'Afrique de s'unir et de s'intégrer par la création d'un partenariat, la Banque mondiale suggère que le contexte des années 2000 est favorable à l'émergence d'une initiative africaine et questionne la capacité des Africains à l'initier : « L'Afrique saura-t-elle tirer parti de cette conjoncture ? » (Banque mondiale 2000, 56). Le NEPAD annonce à son tour que les dirigeants africains sont « convaincus qu'une occasion historique se présente de mettre fin au fléau du sous-développement » (NEPAD 2001, 1). Avec l'émergence des *Objectifs du Millénaire pour le Développement* et la conversion des PAS en DSRP et en FRPC, il est vrai que le contexte international était effectivement favorable à l'émergence d'une initiative. Cependant, la similitude du discours demeure surprenante, aux allures d'un mimétisme non subtil, avoué.

Une telle ressemblance est observée lorsqu'on analyse le discours relatif au leadership que la Banque mondiale considère comme indispensable au développement de l'Afrique : « l'Afrique peut revendiquer le 21^{ème} siècle moyennant un leadership résolu » (Banque mondiale 2000, 14). À la question du leadership, les dirigeants africains soutiennent que,

[p]our mobiliser ces ressources et les utiliser correctement, ce qui est requis est un leadership courageux, imaginatif et vraiment résolu à déployer un des efforts soutenus afin d'améliorer les conditions de vie et d'éradiquer la pauvreté, ainsi qu'un nouveau partenariat mondial fondé sur la responsabilité conjointe et l'intérêt mutuel. (NEPAD 2001, 2)

L'émergence du NEPAD a donné lieu à une véritable course au leadership entre le principal promoteur du NEPAD Mbeki (Igué 2002, 103-106) et le principal promoteur de l'Union africaine Khadafi (Ékoué Amaïzo 2001, 97-145). Cela surprend tout de même par la similitude excessive du discours avec la Banque mondiale comme le montrent également les éléments de comparaisons suivants.

Un des éléments essentiels du discours de la Banque mondiale consiste à suggérer une accélération des réformes et des gains, puisque le développement du continent « exige d'avantage que la simple poursuite des efforts déjà entrepris » (Banque mondiale 2000, 57). Mieux, « il est dans l'intérêt du peuple africain d'accélérer » (p. 99) les réformes et d'en tirer les gains. La réponse africaine s'inscrit dans cette même perspective : « le NEPAD cherche à consolider ces gains. C'est un appel pour une nouvelle relation de partenariat entre l'Afrique et la communauté internationale » (NEPAD 2001, 2).

Jusqu'ici, contrairement au PAL qui s'oppose à la vision de la Banque mondiale, le NEPAD semble mimer les principaux arguments de la Banque mondiale. Certains auteurs considèrent qu'il s'agit d'une intériorisation des idées libérales d'efficacité économique tant par les élites que par l'économie informelle (Coussy 2004, 7).

En ce qui concerne la paternité du programme, la Banque mondiale considère que, « pour que cette évolution favorable ait lieu, il faudra que les Africains conçoivent un 'Plan d'action', en aient la paternité, et qu'ils soient soutenus par les bailleurs de fonds »

(Banque mondiale 2000, 3). Les Africains considèrent quant à eux que « le NEPAD se veut une vision à long terme du programme de développement par les Africains eux-mêmes » (NEPAD 2001, 12). Si le NEPAD s'inspire en partie d'une dynamique africaine dont la renaissance africaine en est une illustration, la ressemblance flagrante des idées du NEPAD à celles des IFI pousse certains auteurs à considérer que les Africains cherchent à se « conformer aux vœux des institutions internationales » (Coussy 2004, 2) ou reflètent les conditionnalités des IFI (Taylor 2003, 126). La revendication de la paternité pourrait donc correspondre à la logique de convenance sociale visant à satisfaire les partenaires internationaux, logique qui est tout aussi instrumentale, dans la mesure où elle permet d'espérer une augmentation des financements.

En comparant d'autres éléments comme les infrastructures (Banque mondiale 2000, 171; NEPAD 2001, 21) et la relation entre Internet et le développement (Banque mondiale 2001, 188; NEPAD 2001, 24), les conclusions sont semblables à celles présentées plus haut. La convergence idéationnelle et discursive est évidente et s'éloigne de la vision conflictuelle des années 1980. Elle met en évidence la stratégie instrumentale des acteurs qui, pour justifier l'origine et la légitimité du projet, reprennent les idées proposées ou suggérées par les partenaires internationaux, même si l'on observe l'existence d'une véritable dynamique de compétition entre différents projets au niveau africain. Les chances de voir le projet soutenu et financé par les partenaires sont ainsi augmentées.

5.3. Conclusion : aspects stratégiques de l'inclusion et sédimentation du NEPAD

L'analyse des aspects stratégiques (et de leur dynamique avec les aspects idéationnels) des phénomènes d'inclusion et de sédimentation institutionnelles du

NEPAD permet de mettre en évidence trois séries de conclusions. D'abord, elle interroge le caractère « novateur » du NEPAD, qui ressort affaibli de l'étude. Il a été montré que si le NEPAD traduit une innovation par rapport aux idées véhiculées par le PAL durant les années 1980, l'innovation est cependant limitée, notamment sur le plan des idées, mais aussi des discours et des stratégies dominantes en matière de développement lorsqu'on le compare aux interventions des IFI. De ce point de vue, il conviendrait de parler de « partenariat pour le développement de l'Afrique » car, s'il y a nouveauté, elle est moins dans son contenu marqué par une forte inclusion institutionnelle des stratégies des IFI, que dans la création d'une institution NEPAD d'envergure continentale et dans la réception favorable par les partenaires occidentaux, contrairement au PAL. Même si cette réception ne se comprend que parce que le plan ne bouleverse pas les paradigmes dominants portés par ces partenaires, desquels provient l'idée de partenariat, les leaders africains parlant auparavant d'*initiative* en 2001 à Gênes⁶⁷, traduisant l'aspect stratégique de cet ajustement idéationnel. Ces conclusions suggèrent des études ultérieures portant sur d'autres aspects du NEPAD. Ainsi, on pourrait s'attendre à ce que l'analyse du discours sur la bonne gouvernance en matière de gestion économique et financière, sur la démocratie et la bonne gouvernance politique, sur la mise en place de mécanismes d'évaluation par les pairs, ainsi que sur la résolution des conflits confirme cette hypothèse de l'innovation limitée⁶⁸. Les analyses illustrent le phénomène d'inclusion institutionnelle

⁶⁷ En 2001, les dirigeants du G8 affirment : « Par ailleurs nous avons décidé aujourd'hui de former un nouveau partenariat pour nous attaquer aux questions cruciales pour le développement de l'Afrique », G8, 2001, « Plan de Gênes pour l'Afrique », Sommet de Gênes, [<http://www.g8.gc.ca/2001genoa/july-21-01-1-fr.asp>], consulté le 9 janvier 2006.

⁶⁸ Par exemple, sur les deux premiers points, on pourrait facilement mettre en exergue la reprise du discours initié en 1989 par la Banque Mondiale. Les mécanismes d'évaluation par les pairs et nombre d'institutions de mise en œuvre rappellent non seulement les politiques de conditionnalité démocratique promues au début des années 1990 par les principaux pays occidentaux, mais aussi certains des mécanismes en vigueur en Europe lors du plan Marshall et dans la construction de l'Union. « L'initiative » sur les conflits prolonge

conçu ici comme un processus d'innovation mi-stratégique, mi-idéationnel traduisant une volonté des dirigeants africains d'être inclusifs, non seulement pour capter les gains escomptés, mais aussi parce que leurs valeurs se rapprochent de plus en plus de celles des IFI et de la communauté internationale, après trois décennies de socialisation par l'injection des mesures libérales à travers les PAS, tout comme par la formation des cadres dans différents ministères, universités, colloques et programmes de formation spécifiques. L'inclusion institutionnelle traduit donc l'idée d'une innovation limitée certes, mais d'une innovation institutionnelle tout de même, l'une des trajectoires privilégiées d'innovation dans le contexte africain. La sédimentation institutionnelle se fait dans ce cas dans une perspective plus complexe que celle proposée par Thelen (2003) et Schickler (2001), ne traduisant pas seulement le fait des *losers*, qui, incapables de changer le système, mettent en place une institution parallèle chargée d'atteindre leurs objectifs dans ce contexte structuré. Elle implique également le changement idéationnel, au moins partiel, des leaders qui sont maintenant porteurs des idées des *winners* à force de collaboration, d'échange d'idées, de mise en œuvre de programmes et de diverses méthodes de socialisation avec ces derniers. Si l'ajustement est stratégique, il n'en demeure pas moins idéationnel.

Ensuite, les comparaisons faites dans cette section amènent à s'interroger sur la capacité d'innovation en matière de politiques de développement et d'initiatives régionales, plus spécifiquement dans les pays et les régions ne disposant pas de la maîtrise du financement de leurs politiques. Dans un système international où les idées libérales et les politiques dites de bonne gouvernance sont devenues paradigmatiques,

des initiatives antérieures, française et américaine, telles qu'elles apparaissent par exemple dans les plans français de renforcement des capacités en maintien de la paix (RECAMP) et américain d'*African Crisis Response Initiative* (ACRI).

surtout depuis plusieurs décennies, non seulement ce n'est pas l'innovation, mais la conformité aux paradigmes qui est récompensée par les bailleurs, mais encore, la rupture avec les idées orthodoxes peut comporter un coût lorsqu'elle n'est pas simplement empêchée, comme l'illustre l'analyse du *Plan de Lagos* qui proposait une vision différente du développement africain. Dans son étude historique des stratégies de développement, Ha-Joon Chang (2002) montre comment les pays émergents sont confrontés à cette exigence de conformisme structuré par les idées prévalant dans les économies développées. Sans souscrire à une vulgate dépendantiste, on peut extrapoler que ces phénomènes de structuration dans le domaine du développement favorisent la reproduction des idées et des modèles dominants, qui est illustrée dans le cas du NEPAD par l'inclusion institutionnelle et, avec le cas des PAS vus plus haut, par l'intrusion institutionnelle. L'innovation se traduit donc par le changement des idées, du discours et des stratégies des leaders africains, non pas pour proposer des politiques alternatives tel qu'ils l'ont fait avec le PAL, mais pour mieux s'ajuster, d'un point de vue idéationnel, aux idées autrefois intrusives et coercitives à leur égard. Cet ajustement idéationnel a à la fois une dimension intrinsèque (plusieurs des hauts fonctionnaires sont socialisés aux idées dominantes dans les universités et durant des stages) et stratégique.

Cette section a mis en évidence le caractère complémentaire de deux phénomènes explicatifs généralement présentés comme alternatifs dans la littérature sur le changement institutionnel et politique. Certes, la convergence idéationnelle entre le discours et les axes stratégiques du NEPAD et des initiatives antérieures des IFI s'explique par le fait qu'il est structurellement difficile, indépendamment du contexte africain, d'innover dans un environnement saturé d'institutions, d'idées et de normes dominantes comme nous

l'avons montré. Cependant, l'étude montre que la difficulté d'innover ne repose pas sur de simples phénomènes mécaniques de résistance et de reproduction des paradigmes antérieurs, même dans la situation en principe plus « limitante » des acteurs africains dépendants de l'aide et des financements externes. La convergence idéationnelle s'explique aussi par les stratégies instrumentales mises en œuvre par des acteurs demandeurs d'assistance, désireux de capter les dividendes du conformisme et participant ainsi à leur propre domination⁶⁹. L'analyse de l'innovation et de la continuité en matière de politiques, où prévalent les perspectives en termes de dépendance au sentier, a trop longtemps mis l'accent soit sur des freins structurels, soit sur des stratégies de résistance au changement, comme on le voit dans les travaux de Pierson (1994) sur la résistance au démantèlement de l'État providence. Dans ce cas, la résistance au changement est vue comme un effet pervers des politiques précédentes qui créent des intérêts hostiles au changement par rapport à l'ordre international. L'étude des idées et des stratégies du NEPAD permet de mettre en évidence un phénomène de congruence entre des calculs instrumentaux, la socialisation idéationnelle et des sentiers préalablement balisés. Cette analyse vaut aux plans institutionnel et stratégique, mais aussi pour la genèse même du NEPAD qui laisse apparaître un impact massif des idées exogènes par le biais de leur réappropriation stratégique à l'interne. Le NEPAD résulte de la congruence entre la réorientation progressive des politiques des institutions financières internationales et les intérêts des leaders africains. S'il constitue une rupture paradigmatique par rapport au

⁶⁹ C'est là un phénomène bien étudié par des philosophes réfléchissant sur le pouvoir et la domination. Voir, par exemple le *Discours de la servitude volontaire* d'Étienne de la Boétie (1983).

PAL, il ne rompt pas avec les politiques de développement précédentes des IFI, mais en est inclusif⁷⁰.

Conclusion

Au terme de ce chapitre, il apparaît que les intérêts jouent un rôle prépondérant dans le processus d'innovation politique en Afrique. En effet, quand il y a divergence d'idées comme ce fut le cas durant les années 1980 entre les acteurs africains, tant nationaux que régionaux, et les acteurs internationaux, les intérêts financiers des acteurs africains finissent par triompher des idées, des idéologies et des paradigmes qu'ils prônent. Cela s'explique en partie par l'asymétrie de pouvoir institutionnel et l'absence d'alternative que le concept d'intrusion institutionnel a clairement démontrée. Une fois adoptées, les intrusions internationales, même si elles sont partiellement rejetées au niveau africain, prennent une nouvelle dynamique. Elles s'autonomisent progressivement, sont de plus en plus assimilées et véhiculées par les leaders africains, tant nationaux que régionaux, qui se socialisent de manière croissante aux pratiques internationales. Cette socialisation mène à un rapprochement idéationnel réciproque qui redéfinit et harmonise les intérêts entre les acteurs africains et internationaux, même si des tensions et des contraintes persistent. Les DSRP au niveau national, et le NEPAD au niveau régional, illustrent ces innovations qui émergent suivant les processus d'inclusion, de sédimentation et de conversion institutionnelle.

⁷⁰ L'inclusion ne se limite pas aux politiques précédentes des IFI. Les nouvelles stratégies proposées par ces dernières sont également intégrées dans les programmes du NEPAD.

Chapitre 6 : Les acteurs internationaux, régionaux et nationaux dans les processus d'innovation en matière de stratégie de développement en Afrique

Au début de ce travail, nous proposons d'étudier l'innovation en matière de stratégie de développement économique en Afrique. Nous avons analysé les relations entre les acteurs internationaux, régionaux et nationaux dans une perspective temporelle et selon les idées et les intérêts qui les animent. Cela nous a permis d'expliquer comment, pourquoi, quand et de quelle manière émergent les innovations en matière de stratégie de développement, qu'elles soient limitées ou significatives.

Dans cette perspective, des concepts empruntés à plusieurs auteurs, tels que ceux de dépendance au sentier (Pierson 1993; 2004; Mahoney et Schensul 2008), de changement incrémental (Lindblom 1959), de situations critiques (Collier et Collier 1991), de bifurcation, de fenêtres d'opportunités (Kingdon 2003), de diffusion (Di Maggio et Powell 1991; Rose 1991; Howlett et Ramesh, 1995; Nee et Strang 1998), d'apprentissage (Hall 1993) de sédimentation (Schickler 2001, Thelen 2003), de conversion (Thelen 2003; Pierson 2004), se sont avérés utiles pour expliquer les changements observés sur trois décennies. Nous avons également développé de nouveaux concepts, notamment l'inclusion et l'intrusion institutionnelles pour pallier les limites des notions empruntées aux autres auteurs et expliquer les innovations politiques et institutionnelles à partir de leurs aspects idéationnels, stratégiques et structurels.

Au terme de cette étude, il convient d'en faire le bilan. Celui-ci se présente à trois niveaux : les innovations internationales, nationales et régionales. Au sein de chacune de ces parties, les variables idées (March et Olsen 1984; 1989; Hall 1993; Remmer 1997; Koelble 1994; Di Maggio et Powell 1991; Saint-Martin 2002; Rueschemeyer 2008;

Crawford 2008), intérêts (Bates 1981, 2008a; Alt et Shepsle 1998; Bates et Shepsle 1997; Scharpf 1989; 1992; 1997; Schickler 2001; Weingast 2002; Montpetit 2002; Schepsle 2008), institutions (Atkinson, 1993; Béland 2002; Chang, 2002; Gazibo 2005; 2006; 2007; Bratton et van de Walle 1997; 2001) et temps (Abbot 1983; 2001; Collier et Collier 1991; Arthur 1994; Pierson 2004; Tilly 2008; Mahoney et Shensul 2008; Sanders 2008) sont explorées afin de spécifier le rôle de chacune, les relation entre elles et celles qui sont prépondérantes ou qui expliquent le mieux chaque niveau d'innovation. Une fois les trois parties présentées, la conclusion du présent chapitre met nos résultats en relation avec les disciplines de la politique comparée et de l'administration et des politiques publiques.

1. L'innovation internationale

La question posée dès l'introduction a été celle de savoir si les phénomènes observés peuvent être considérés comme des innovations politiques.

En ce qui concerne la dimension internationale, l'hypothèse proposait de concevoir l'innovation internationale comme le fruit de la convergence et de l'interaction entre les idées et les intérêts des acteurs internationaux et nationaux qui implique un apprentissage et un ajustement permanents, avant transfert au niveau des États, des politiques, des stratégies ou des modèles.

La partie consacrée à l'innovation internationale a permis de confirmer cette hypothèse. En effet, trois principales innovations sont observées : la diffusion-imposition dans les années 1980, l'apprentissage-adaptation dans les années 1990 à la suite des stratégies mitigées précédentes et, enfin, la conversion, à l'aube des années 2000. Les idées, les intérêts, les institutions et le temps, suivant le modèle théorique développé dans

la présente thèse, permettent d'expliquer comment, pourquoi, quand et où ces innovations ont émergé.

1.1. La diffusion-imposition ou intrusion institutionnelle

La diffusion-imposition est observée durant les années 1980 comme modèle d'émergence des innovations en matière de stratégie de développement en Afrique. Quatre principales variables permettent d'expliquer cette situation.

En premier lieu, le temps ou la périodicité ramène à un contexte favorable à l'innovation. L'analyse de la période allant des années 1970 au début des années 1980 démontre que les facteurs temporels sont suffisants pour parler, à la suite de Collier et Collier (1991), de Mahoney (2003), de Pierson et Skocpol (2002) de Kingdon (2003) ou de Tilly (2008) de *situation critique, crise ou conjoncture favorable* à l'émergence d'une innovation ou d'un changement d'envergure, en l'occurrence la diffusion-imposition ou intrusion institutionnelle des PAS. Tout d'abord, au niveau interne aux pays africains, le modèle de croissance néocolonial – héritage de l'État colonial dont il était dépendant du sentier – qui prévalait durant les années 1960 et 1970 s'est essoufflé (Duruflé 1988; Toye 1995). Selon le modèle néocolonial de croissance inspiré du « consensus keynésien », l'État occupait un rôle central dans la sphère économique. Les sociétés publiques et parapubliques étaient omniprésentes et constituaient, avec les corporations privées internationales d'exploitation et d'exportation de matières premières, le moteur de la croissance économique (Grellet 1982; Hugon, 2006). Les conséquences de la dépendance de sentier, notamment le rôle central que jouait l'État dans la sphère économique sans tenir compte de la durabilité de ses actions de manière intertemporelle, ont constitué les causes cumulatives de la crise interne. En plus d'être en partie à l'origine de cette crise du

modèle interne de développement, le contexte international a contribué à son aggravation, faisant partie des causes immédiates des intrusions institutionnelles. En effet, après les trente années glorieuses de croissance soutenue des pays européens, après la Deuxième Guerre mondiale et après l'adoption du plan Marshall, il y a eu essoufflement de l'État providence. La crise de ce modèle a été aggravée par la succession des chocs pétroliers et la détérioration des termes de l'échange durant les années 1970 (Cornia 1987; Duruflé 1988; Toye 1995). Ce contexte international a entraîné une réduction des recettes en provenance des exportations des matières premières africaines. Cumulée aux facteurs internes, cette diminution des recettes a accéléré le processus ayant mené à la crise de la dette. Les États dont les entreprises publiques étaient déficitaires se sont trouvés dans l'incapacité d'accéder aux marchés des capitaux, tout en étant au bord de l'asphyxie financière, ne pouvant plus assumer leur rythme effréné de dépenses ni assurer le règlement de leurs charges courantes. C'est alors que, face à la succession des crises internationales et à l'essoufflement des modèles internes d'État providence ou développementaliste néocoloniaux, est né le Consensus de Washington (Williamson 1990). Ce dernier représente une convergence idéologique et pratique entre le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, le gouvernement américain et plusieurs pays de l'OCDE, consensus dont les fondements allaient servir de conditionnalités aux programmes d'ajustement structurel correspondant à l'innovation suivant le modèle de diffusion-imposition ou l'intrusion institutionnelle. Cette vision idéologique ramène à la variable « idées ».

Deuxièmement, les idées se sont matérialisées par la vision des principaux acteurs du développement et ont été traduites dans les stratégies de développement proposées ou

prises en œuvre (Rocher 1992; Rist 2001; Kabou 1991). Les idées dominantes au sein des institutions financières internationales illustrées par le Consensus de Washington étaient libérales, prônant un retrait de l'État de la sphère économique et une présence minimale pour assurer son rôle régalién (Williamson 1994). Cette vision s'opposait à celle des États africains, dont le modèle néocolonial à prétention développementaliste accordait à l'État le rôle d'acteur principal du développement économique (Hugon 2006). Il y avait donc divergence d'idées entre les acteurs africains (nationaux et régionaux) et les acteurs internationaux, tant en ce qui concerne l'explication des problèmes que les solutions envisagées pour le développement de l'Afrique, comme l'ont illustré le PAL et les stratégies nationales des nos cas illustratifs, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Togo et le Sénégal. Dans ce combat d'idées, c'est la dimension des intérêts – financiers dans ce cas – qui allait devenir prépondérante et permettre de trancher.

Troisièmement, si les idées des acteurs quant au rôle accordé à l'État étaient divergentes, leurs intérêts convergeaient. En effet, d'un côté, les institutions financières internationales avaient intérêt à prêter des fonds aux États, pour autant que ces derniers soient capables de les rembourser. Selon elles, le meilleur moyen qui pouvait assurer un remboursement était de s'assurer que l'emprunt soit accompagné de réformes structurelles qui permettraient aux États de partager les mêmes idées qu'elles ou, du moins, de mettre en œuvre des politiques et des stratégies économiques correspondant à leur vision libérale. Cependant, du côté africain, si les intérêts immédiats étaient de recevoir les fonds suivant une rationalité plus politique qu'économique (Bates 1981; 1988), l'obtention de ces derniers les mettait en contradiction avec les idées qui étaient

jusque-là prépondérantes, même si la différence était moins poussée pour les pays dont l'économie était à prétention libérale ou mixte (Cameroun, Sénégal, Togo, Niger, Côte d'Ivoire) que pour ceux dont elle était à prétention socialiste (Bénin, Burkina Faso, Mali, Congo). En effet, les conditionnalités devaient contribuer à libéraliser l'économie en démantelant le modèle néocolonial interventionniste très proche de l'État providence. La divergence des idées, associée à la convergence des intérêts, allait accroître la complexité des relations entre les institutions.

Quatrièmement, les institutions, soit les institutions financières internationales d'un côté, en l'occurrence le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, et les États africains de l'autre, se retrouvaient dans une situation d'asymétrie de pouvoir. Selon Hall et Taylor (1997, 472), l'asymétrie de pouvoir institutionnel permet aux acteurs avantagés de faire prévaloir leurs choix. En effet, non seulement les États africains ne proposaient pas d'alternative à leur modèle de développement essoufflé, mais ils ne pouvaient pas non plus accéder, sur les marchés internationaux, à des financements suffisants autres que ceux des institutions financières internationales. Les instruments habituels de politiques étaient donc incapables de régler les problèmes. Cela correspond, selon Hall (1993, 280-81), à un moment propice pour un changement du troisième ordre. L'alternative que proposaient les IFI face à un problème critique représentait une fenêtre d'opportunité digne du modèle de changement de Kingdon (2003), que les leaders politiques devaient saisir ou laisser passer. Pour réaliser leurs intérêts, les dirigeants africains se trouvaient ainsi en position de renoncer, du moins formellement ou par la signature d'engagements, à leurs idées interventionnistes, à prétention développementalistes et protectionnistes, pour adopter une vision et des solutions libérales. C'est en ce sens que nous parlons de

diffusion-imposition. Les négociations se déroulaient dans un contexte d'asymétrie de pouvoir en faveur des IFI, qui ont en quelque sorte imposé la libéralisation économique et financière, accompagnée de réformes administratives et sectorielles. Il convient cependant de noter que les institutions financières cherchaient à faire adopter des mesures qu'elles estimaient nécessaires pour assurer la solvabilité financière des États, de manière à ce que ces derniers puissent assurer le service de la dette. Aussi, les mesures préconisées n'étaient-elles simplement pas appliquées en Afrique. Elles correspondaient à la mouvance idéologique du nouveau management public. Ce mouvement tire lui-même son origine des politiques d'austérité budgétaire appliquées dès la fin des années 1970 par Margaret Thatcher et Ronald Reagan, et qui ont été généralisées à plusieurs pays de l'OCDE (Ventriss 2000), contribuant au succès des réformes dans plusieurs États.

1.2. L'apprentissage-adaptation

L'apprentissage issu de la mise en œuvre des stratégies précédentes a conduit à des adaptations constituant les innovations limitées qui ont émergé durant les années 1990. Cette période est parsemée d'essais et d'erreurs accompagnés de changements incrémentaux qualifiés d'adaptations (ou ajustements), par ailleurs dépendants des trajectoires initiées par l'adoption des programmes d'ajustement structurel des années 1980. L'« incrémentalisme » de Lindblom (1959) et l'apprentissage social de Hall (1993) et Pierson (2000) sont d'une utilité certaine pour expliquer ces phénomènes. L'intérêt de l'analyse de ces innovations limitées réside dans la bifurcation qu'elles ont contribué à entraîner à l'aube des années 2000, avec la conversion des instruments précédents à l'image de la Facilité d'ajustement structurel renforcé en Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance, ou du Document-cadre de politique économique en DSRP. La

synthèse du rôle des idées, des intérêts, des institutions et du temps dans le processus d'apprentissage-ajustement mérite d'être présentée dans cette section.

Tout d'abord, le temps est marqué par un contexte favorable à l'apprentissage-ajustement de la part des institutions financières internationales et des États africains. De toute évidence, les programmes d'ajustement structurel, mis en œuvre durant les années 1980, n'ont pas atteint les résultats de stabilisation financière et d'ajustement structurel annoncés, sauf quelques exceptions (Van de Walle 2001; Devarajan, Dollar, Holmgren 2001). En plus, leur mise en œuvre a entraîné une tentative de retrait de l'État avec l'adoption de nombreuses stratégies visant à réduire les déficits publics, mesures qui n'ont pas favorisé l'inversion de la tendance à la dégradation des conditions de vie, particulièrement des plus démunis (Cornia 1987). Certains auteurs avancent d'ailleurs que les IFI ont été à l'origine de ces dégradations, les appelant au même moment à intégrer des politiques sociales dans leurs programmes (Seshamani 1995).

Le contexte international était donc marqué par les résultats mitigés des ajustements, l'aggravation des conditions de vie des citoyens et les critiques des dirigeants africains en raison de l'asymétrie de pouvoir favorable aux IFI durant les négociations. À cela s'ajoutent les critiques des acteurs internationaux sur l'absence de participation dans le processus d'élaboration des politiques, les critiques internationales en provenance de la société civile ou de plusieurs autres organisations relevant du système des Nations Unies. Associées à cela, les propres évaluations du FMI et de la Banque mondiale, quoique positives pour la plupart, démontraient également des problèmes liées à l'élaboration ou à la mise en œuvre des PAS, tout en expliquant les limites des résultats atteints. Ces différents dysfonctionnements correspondent très bien

au contexte favorable à l'émergence du premier et deuxième ordres de changement de Hall (1993), soit l'adaptation de certains instruments (premier ordre illustré par l'assouplissement des mesures structurelles) et la création de nouveaux instruments (deuxième ordre illustré par les filets de sécurité sociale des IFI). Les experts des institutions ont donc appris de leurs expériences, essais, erreurs, ainsi que des critiques et solutions proposées par d'autres acteurs du développement (UNICEF, CNUCED, PNUD). Ce sont ces apprentissages limités qui ont contribué à « ajuster » les plans d'ajustement durant les années 1990 en y ajoutant les filets de sécurité sociale (Seshamani 1995) pour les plus pauvres. Cela signifiait-il que les idées des IFI avaient changé ?

En ce qui concerne les idées en vogue dans les IFI, il est important de préciser que la vision libérale des années 1980, favorisant le retrait de l'État, reste prépondérante durant les années 1990 et s'illustre dans la continuité des mesures de PAS qui sont observées. Cela correspond à la manière par laquelle Hall (1993) conceptualise son changement de premier ordre. Les IFI ajustent les PAS sans les remettre en cause. Une brèche est cependant ouverte avec l'adoption de filets de sécurité sociale, l'ajustement passant ainsi d'une mesure strictement économique et financière à la prise en considération directe d'enjeux sociaux visant à atténuer ou à réduire la pauvreté. Autrement dit, les IFI intègrent la nécessité de légitimer, sur les plans politique et social, les mesures qu'elles prônent. Les idées et les visions du développement ou de la croissance économique qu'elles proposent deviennent plus attentives aux questions de pauvreté. En 1990, *Le Rapport sur le développement dans le monde* publié par la Banque mondiale dresse un bilan et propose des solutions pour lutter contre la pauvreté. Cet

ajustement de la politique des IFI semble pourtant être instrumental, dans la mesure où il leur permettait de mieux servir leurs intérêts.

Les intérêts, quant à eux, se matérialisent par la nécessité de poursuivre les réformes entreprises et de fournir des fonds en s'assurant qu'ils servent à transformer l'économie dans le sens voulu (Banque mondiale 1994a) tout en obtenant les remboursements appropriés. Couplée à l'apprentissage, la poursuite des intérêts explique donc en partie les « ajustements » apportés aux PAS. L'apprentissage façonne ainsi une nouvelle configuration des idées et des intérêts qui, bien que limitée et peu apparente au début des années 1990, aboutit à des innovations plus significatives à l'aube des années 2000. Cet apprentissage transforme cependant très progressivement les relations entre institutions.

Enfin, la relation asymétrique qui existait entre les institutions est restée quasi semblable. Les dirigeants des États ont cependant tiré des apprentissages lors du processus de négociation avec les IFI. Ils pouvaient donc mieux instrumentaliser les PAS, aussi bien auprès des IFI que de leur population, afin de justifier les demandes ou les mesures adoptées. Bien que la relation asymétrique ait continué, l'apprentissage et l'ouverture à une plus grande participation des élites politiques africaines ont mené à des innovations plus prononcées, comme la conversion, qui fait l'objet de la sous-section suivante.

1.3. La conversion

La modification de la configuration des idées, des intérêts, des institutions dans le contexte spatio-temporel spécifique propre à l'aube du 21^e siècle est à l'origine de l'émergence des DSRP et des FRPC suivant le processus de conversion institutionnelle

des PAS. Cette conversion marque une innovation qui influence les pratiques des IFI et des États africains. Rappelons-le, la conversion est un processus dans lequel une institution précédente est utilisée pour remplir de nouveaux objectifs (Thelen 2003; Pierson 2004). Elle diffère en ce sens d'un changement paradigmatique au cours duquel il y a redéfinition aussi bien de la perception du problème que des solutions envisagées (Hall 1993). Dans ce cas, des idées initiales prônant presque exclusivement les réformes libérales favorables à la stabilisation financière et à la croissance économique, ainsi qu'à l'assainissement et à l'équilibre des finances publiques, les IFI sont passées à travers un processus de conversion institutionnelle de leurs instruments de politique, à des réformes dont l'objectif officiel est de réduire la pauvreté, tout en reconnaissant l'importance de l'État (Cling et al. 2002). Il convient de présenter la configuration des différentes variables durant cette période.

En ce qui concerne le temps, la fin des années 1990 offre un contexte favorable à l'innovation par conversion. D'abord, malgré les adaptations issues de l'apprentissage et de la mise en œuvre des premières générations de PAS, adaptations incluant les dimensions sociales de manière très minimaliste, les résultats des PAS sont demeurés très limités (Seshamani 1995; Bartholi 1999; Valier 2000). En conséquence, la situation économique des pays africains a continué à s'aggraver, entraînant d'ailleurs une crise économique et l'accentuation de la dégradation des conditions de vie. Depuis sa publication en 1990 du *Rapport sur le développement dans le monde* sur le thème la pauvreté, la BM a consacré de nombreux autres rapports aux thèmes associés au développement social et à l'amélioration des conditions de vie, dont la santé (Banque mondiale 1993b). La question de la pauvreté est demeurée au cœur des débats, aussi bien

au sein des IFI elles-mêmes que des autres organisations des Nations Unies comme l'UNICEF, le PNUD et d'autres organisations de la société civile. Des pétitions internationales ont été signées pour l'abolition de la dette des pays les plus pauvres. Les IFI ont été la cible des attaques les plus virulentes en raison des solutions qu'elles proposaient, considérées par leurs protagonistes comme la cause de la situation désastreuse de l'Afrique. L'absence de la légitimité et la nécessité de faire participer davantage les acteurs africains sont deux des éléments les plus marquants du contexte politique. Un changement, au moins partiel, des idées et des pratiques s'avérerait nécessaire.

Les idées initiales en vigueur dans les IFI, se traduisant par les dimensions économiques et financières des PAS et les conditionnalités, vont connaître une transformation substantielle (Cling 2002). En effet, elles érigent la lutte contre la pauvreté en objectif principal de leurs actions et programmes avec la venue des DSRP et des FRPC (FMI 1999; 2000). Cette idée est différente, non seulement de la mission originelle des IFI, mais également du cadre qui a orienté leurs politiques précédentes. Elles admettent également que le rôle que doit jouer l'État en matière de développement économique est plus important que celui qu'elles recommandaient durant les années 1980. Les IFI utilisent donc des instruments qui varient peu des politiques précédentes (FMI 2005)⁷¹ pour servir de nouvelles visions et idées. Ce changement correspond à la conversion institutionnelle telle que perçue par Thelen (2003).

Les principaux intérêts des IFI sont restés inchangés. Ils consistent à attribuer des fonds en essayant de s'assurer que les États adoptent les politiques qu'elles considèrent

⁷¹ Les conditionnalités basées sur des critères macroéconomiques ont toujours été des instruments de politique du FMI depuis les années 1950, bien qu'il y ait eu élargissement de l'éventail des instruments, allant au-delà des instruments économiques par la suite.

pertinentes. Les politiques pertinentes sont censées produire des résultats et fournir les revenus pour le remboursement de la dette. Les nouvelles idées en vigueur dans les IFI ne sont pas dissociables de leurs intérêts. Sur le fond, les politiques restent libérales. Cependant, la présence de l'État, qui était initialement considérée comme la cause des problèmes économiques, est reconnue comme nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies visant la lutte contre la pauvreté, la croissance et le développement économiques. Cela marque un changement de la relation entre les institutions.

La relation entre les institutions connaît un changement significatif vers la fin des années 1990. En effet, si, durant l'adoption et la mise en œuvre des premiers PAS, toute véritable participation des dirigeants africains était ignorée, la tendance a commencé à s'inverser durant les années suivantes. Perçus dans les années 1980 comme étant irresponsables et incapables d'élaborer des programmes, les dirigeants vont voir l'importance de leurs rôle et responsabilités être reconnue dans les années 2000. En effet, leur appropriation de l'élaboration des stratégies est vue comme conditionnelle au succès de la mise en œuvre des réformes par les IFI (FMI 2000). Cette reconnaissance permet également aux IFI de responsabiliser les leaders africains et d'avoir la légitimité que plusieurs décennies d'insuccès ont remise en cause. Cependant, les dirigeants africains ont également tiré des leçons de leurs expériences passées et amélioré leur capacité de négocier avec les IFI (Mosley 1992; van der Geest 1994), incitant ces dernières à leur accorder un rôle plus important dans la formulation des stratégies de développement. Subséquemment, la conversion des PAS en DSRP et en FRPC marque l'institutionnalisation de la participation des dirigeants africains, puisque ce sont ces derniers qui sont dorénavant censés élaborer et proposer des stratégies nationales aux IFI

(Habbard 2002; Cling et al. 2002, 169-218). Il est intéressant de noter que certains auteurs considèrent que, afin d'accélérer la procédure de décaissement des fonds, plusieurs dirigeants africains copient les stratégies de certains de leurs homologues ayant déjà obtenu l'aval des IFI, ou bâclent l'élaboration de leurs stratégies (Dante et al. 2002). Il n'en demeure pas moins qu'ils peuvent beaucoup plus significativement influencer le contenu des stratégies et disposent d'une certaine marge de manœuvre pour l'élaboration des stratégies de développement.

La présente section a fait le point des résultats de l'analyse des dimensions internationales des innovations. Il convient maintenant de faire le bilan de l'innovation régionale.

2. L'innovation régionale

Durant les années 2000, l'innovation régionale en matière de stratégie de développement se matérialise particulièrement par l'émergence du NEPAD ou Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique. Comme démontré dans la présente thèse, le NEPAD correspond à un processus de sédimentation institutionnelle, conceptualisé par Schickler (2001), Thelen (2003) et Pierson (2004), qui implique la création de nouvelles institutions alors que les anciennes sont existantes. Cette sédimentation se différencie par un niveau très poussé d'inclusion et d'interpénétration entre les différents programmes préexistants. Le concept d'inclusion institutionnelle que nous proposons rend bien compte des aspects stratégiques et idéationnels de ce phénomène. Il convient de présenter l'innovation en abordant les variables idées, intérêts, institutions et temps.

Le moment (temps) d'émergence du NEPAD correspond à une conjoncture internationale exceptionnellement favorable à l'occurrence d'une innovation africaine en

faveur du développement (Banque mondiale 2001b). En effet, plusieurs partenaires – les IFI, les organisations de l'ONU, les pays du G8, la société civile et les leaders africains – ont insisté sur l'importance de l'adoption d'initiatives et de programmes continentaux de développement qu'ils promettaient de soutenir.

Le premier facteur clé est la réorientation du discours des IFI qui marque un changement important, une cause cumulative suivant la conceptualisation de Pierson (2004). L'innovation se traduit par l'évolution du rôle des IFI qui renoncent au monopole absolu dans l'élaboration des stratégies de développement, en en confiant la responsabilité principale aux Africains (FMI 1999; 2000). Au-delà de ces changements, les IFI ont appelé les dirigeants africains à prendre des initiatives régionales dont ils assumeront eux-mêmes la responsabilité, affirmant que la conjoncture était non seulement favorable, mais aussi qu'une initiative africaine serait la solution pour sortir l'Afrique du sous-développement et faire que le continent revendique sa place au 21^e siècle (Banque mondiale 2000).

L'ONU a poursuivi dans la même lancée. En effet, avec l'adoption des objectifs du millénaire pour le développement en 2000, l'Assemblée générale de l'ONU a fait de la réduction de la pauvreté l'objectif principal de ses politiques à l'aube du troisième millénaire (ONU 2000). Les différentes organisations du système des Nations Unies (PNUD, CNUCED, UNICEF, OMS...), ainsi que les institutions financières internationales, intègrent cette dimension dans l'élaboration de leur politique.

La dynamique a été la même au niveau interne, aussi bien en ce qui concerne la société civile que les dirigeants africains démocratiquement élus et en quête de leadership sur les scènes régionale et internationale. Tel est le cas en particulier de Thabo Mbeki et

d'Abdoulaye Wade, respectivement présidents de l'Afrique du Sud et du Sénégal. Les dirigeants africains semblaient donc avoir des intérêts spécifiques à voir naître cette initiative (Taylor et Nel 2002).

Les intérêts à l'origine de cette initiative sont doubles. Les dirigeants africains cherchent à saisir la fenêtre d'opportunité qui leur a été offerte afin d'accroître la possibilité d'accroître le financement et le développement (Wade 2002). Cela est également visible quand nous considérons le niveau exceptionnellement élevé d'inclusion des autres idées et programmes préexistants et adoptés par leurs partenaires du développement. C'est également pour cette raison que ce phénomène est qualifié de sédimentation. En effet, étant incapables de remettre en question l'ordre du développement établi⁷², les dirigeants africains se contentent de créer une nouvelle institution qui va reconnaître l'ordre tout en essayant de servir leur propres intérêts. La reconnaissance de l'ordre en place leur permet d'exister et de faire valoir leurs propres intérêts. Toutefois, les élites africaines ont également été socialisées à cet ordre qui a façonné leur vision (le libéralisme de Wade) et leurs intérêts. S'il est possible de parler d'ajustement idéationnel à des fins stratégiques, cela n'exclut pas l'autonomisation et l'appropriation possibles des idées instrumentalisées par les Africains. Un changement radical de la structure du système étant impossible, l'innovation se fait donc par sédimentation, puisque c'est le moyen mi-contraint, mi-stratégique de proposer une alternative qui, dans un contexte où il est impossible de remettre en cause l'ordre établi, permet de l'ajuster dans le sens des intérêts poursuivis. Dans ce processus, l'inclusion institutionnelle se traduit par l'intégration intentionnelle des éléments du discours, des

⁷² La remise en cause de ce dernier a été à l'origine de l'échec du *Plan de Lagos pour le développement de l'Afrique*.

programmes et des solutions précédents ou nouvellement proposés par les partenaires dans le but d'accroître la probabilité d'obtention des gains recherchés par cette apparence de partage des valeurs. Notons ici que le *Plan d'action de Lagos* ayant émergé durant les années 1980, qui proposait une solution ne correspondant pas aux valeurs dominantes, n'a pas été accueilli par les partenaires internationaux avec le même enthousiasme qu'a suscité le NEPAD. Les acteurs africains apprennent donc de leurs erreurs passées.

Au-delà de l'intérêt financier apparent du NEPAD, les principaux dirigeants à l'origine de cette initiative sont également en quête de leadership pour une nouvelle définition des relations entre, d'un côté, les pays africains entre eux-mêmes sur le plan continental et, de l'autre, les pays africains et le reste du monde, notamment les pays du G8, de l'OCDE et les partenaires financiers internationaux. L'innovation régionale se retrouve donc entre deux intérêts. D'une part, les États instrumentalisent les instances régionales pour exercer un leadership régional et international et négocier des financements auprès des partenaires internationaux. D'autre part, les partenaires du développement, notamment financiers, instrumentalisent également ces mêmes institutions pour légitimer leurs idées et leurs programmes et responsabiliser les leaders africains afin de les rendre imputables des résultats (Banque mondiale 2000; G8 2002). La relation entre intérêt et idées a donc joué un très grand rôle dans l'émergence de cette initiative, d'où la nécessité de clarifier le rôle des idées.

Les idées véhiculées par le NEPAD se situent à plusieurs niveaux d'analyses. Elles sont cependant clairement libérales, même si elles cherchent à apporter une nuance, tout en revendiquant une appropriation africaine. En effet, le NEPAD pose comme préalable à la croissance et au développement économique de l'Afrique un ensemble de mesures qui

se retrouvaient déjà dans le Consensus de Washington ou qui sont prônées par différents partenaires de l'ordre libéral. Il s'agit notamment de la libéralisation politique et économique, de la bonne gouvernance politique (démocratique), de la bonne gouvernance économique, de la mobilisation des ressources, de la création d'un climat favorable aux investissements directs étrangers, de l'investissement dans les infrastructures afin de favoriser l'intégration régionale et de créer un marché commun (NEPAD 2000). Le principal changement est l'appropriation de ces idées par les leaders africains et l'institution d'une dynamique interne. Est-ce que cette initiative change pour autant la relation avec les partenaires nationaux et internationaux ?

En ce qui concerne les relations entre les institutions, le NEPAD se retrouve dans une situation où son existence est grandement dépendante aussi bien des États africains, notamment des leaders qui ont été à son origine ou qui y ont adhéré ensuite, que des partenaires internationaux qui le financent et dont plusieurs des politiques qu'il préconise tirent leurs origines.

En effet, comme nous l'avons démontré, l'innovation régionale est impossible en Afrique sans le concours du niveau national (État et dirigeants politiques) et du niveau international (IFI et autres partenaires financiers). Chaque niveau a un rôle spécifique. D'abord, la présence de leaders nationaux reconnus porteurs d'idées relativement partagées ou disposant d'habiletés de persuasion de leurs pairs s'impose. Ensuite, des partenaires internationaux disposés à soutenir une initiative semblable aussi bien financièrement par l'octroi de fonds, que politiquement par une reconnaissance de l'entité comme partenaire, sont requis pour l'innovation.

Une fois l'institution créée, la problématique de la double légitimité continue d'être posée, étant donné que les États se font difficilement imposer des politiques régionales, mais sont prêts à en accepter les financements pour des projets spécifiques. Par ailleurs, les institutions multilatérales et les partenaires bilatéraux n'apportent pas nécessairement les financements à la hauteur de leurs promesses à la région. Au contraire, Il y a un regain d'intérêt de la part de ces institutions pour l'État africain comme principal acteur et partenaire du développement. Le NEPAD se trouve ainsi instrumentalisé par les États et les partenaires internationaux. L'innovation régionale illustre donc bien l'importance des acteurs nationaux.

3. L'innovation nationale

Nous considérons dans cette thèse que l'innovation nationale en matière de stratégie de développement est le fruit d'un apprentissage des idées et d'une double stratégie des décideurs nationaux qui instrumentalisent les intérêts aussi bien des acteurs internationaux que des acteurs de leur arène politique. Au terme de l'analyse, il convient de présenter les principales conclusions résultant de l'élucidation de cette sous-hypothèse.

En effet, si plusieurs auteurs considèrent que les dirigeants africains sont dominés et incapables de réagir à la politique des IFI, la présente thèse fait la démonstration que, même lorsqu'il existe une asymétrie de pouvoir liée à la dépendance vis-à-vis du financement extérieur, les élites nationales ont une marge de manœuvre importante qu'elles utilisent suivant leurs intérêts. Cette marge de manœuvre a par ailleurs connu des transformations avec l'évolution des relations entre les institutions après bientôt trois décennies d'élaboration et de mise en œuvre des programmes. De toute évidence, si la contrainte était plus forte lors de la diffusion-imposition durant les années 1980,

l'apprentissage-ajustement issu de la mise en œuvre des premières générations de PAS durant les années 1990, couplé de stratégies instrumentales impliquant une manipulation des acteurs internationaux et infranationaux, ont significativement contribué à accroître la marge de manœuvre des dirigeants africains dans les années 2000. Ces changements leur ont accordé un espace décisionnel inégalé depuis trois décennies d'innovations en matière de stratégie de développement économique. La présence d'un espace décisionnel et d'une marge de manœuvre ne signifie pas que les États vont nécessairement toujours les utiliser, car l'impératif d'obtention rapide des financements va pousser certains à continuer à copier de manière grossière les stratégies des pays voisins afin d'accélérer le décaissement des fonds (Cling et al. 2002).

La présente section s'articule autour de trois périodes : les années 1980, les années 1990 et les années 2000. Pour chacune des trois périodes, le rôle joué par les idées, les intérêts, les institutions et le temps dans la dimension nationale de l'innovation est exposé.

3.1. Le retrait de l'État

Au début des années 1980, le phénomène de diffusion-imposition des PAS marque un grand tournant en ce qui concerne le rôle de l'État pour le développement économique, tant pour les pays dont l'économie est à prétention socialiste avec un très fort interventionnisme étatique (Bénin, Burkina Faso Congo, Mali) que pour les pays dont l'économie est à prétention libérale ou mixte (Cameroun, Côte d'Ivoire, Togo, Niger, Sénégal).

En ce qui concerne le facteur temporel ou contextuel, les États africains connaissent une crise marquée par un déficit des finances publiques, l'essoufflement du modèle

néocolonial de croissance et de développement, une détérioration des termes de l'échange, une succession de crises pétrolières qui réduit les flux financiers en leur faveur, une réduction de l'aide au développement étant donné la mauvaise situation financière des pays donateurs, une incapacité d'avoir accès aux marchés internationaux de capitaux en raison de leur situation financière (Please 1994, 14-17; Cassen 1994, 7). Or, les États avaient besoin de fonds pour continuer d'assurer leur rôle. L'obtention du financement était donc l'intérêt principal des États.

Les contextes interne et externe, marqués par des crises financières, contribuent à expliquer les intérêts poursuivis par les dirigeants des États africains au début des années 1980. Le principal intérêt à ce moment est donc l'obtention des fonds afin d'éviter la faillite des États et de rester au pouvoir (Bates 1981). Les dirigeants africains cherchent également à conserver une mainmise sur la définition de leurs stratégies de développement, qui étaient jusqu'à ce moment inspirées du développementaliste ou du modèle keynésien. Cependant, la réalisation de l'intérêt principal des États à ce moment spécifique va se faire au détriment des visions du développement qui avaient été prépondérantes jusque-là.

Afin de pouvoir obtenir les fonds qu'ils sollicitent, les États vont s'engager à effectuer un retrait progressif et une libéralisation de la sphère économique. Il y a donc, du moins formellement, un changement d'idées ou de visions traduit par l'adoption des PAS. Comme l'illustre le tableau 17, ce changement est valable tant pour les pays à prétention socialiste ou libérale que pour les pays à revenu moyen, à revenu intermédiaire, producteurs ou non-producteurs de pétrole. En effet, les conditionnalités

comprises dans les PAS visaient un désengagement de l'État considéré comme la principale cause des maux qui touchaient l'économie. Exception faite de quelques États

Tableau 17: Comparaison du rôle de l'État dans la sphère économique en Afrique post-indépendante

Typologie	Pays dont l'économie est à prétention socialiste et/ou non orientée vers le marché avec un fort interventionnisme étatique destiné à contrôler le marché, les moyens de financement de l'économie et la redistribution des ressources à la masse (avant les PAS)				Pays dont l'économie est à prétention libérale et/ou orientée vers le marché avec la promotion du secteur privé national et/ou international malgré l'interventionnisme étatique variable (avant les PAS)				
Pays	Bénin	Burkina Faso	Mali	Congo	Cameroun	Côte d'Ivoire	Niger	Sénégal	Togo
Interventionnisme étatique	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Syndrome de régulation* (ou contrôle de l'État)⁷³	Léger-1960/74 Fort-1975/89 Absent-1990/03	Léger-1960/82 Fort-1983/90 Absent-1991/05	Fort-1960/68 Absent-1992/05 Pillage-1968/91	Léger-1963/68 Fort-1969/91 Absent-1960/62; 1994/96; 1998/01; 2003/05	Léger-1960/77 Absent-1994/05 Dépenses insoutenables 1978-1993	Absent-1960/69 et 1991/00 Léger-1980/89 Pillage-1970/90	Léger-1960/89 Absent-1999/05 Effondrement-1990-1999	Léger-1960/93 Absent - 1994/05	Absent - 1960/73 Léger - 1974/05
Promotion des idées socialistes avant les PAS	X	X	X	X					
Promotion du secteur privé avant les PAS					X	X	X	X	X
Planification	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Adoption des DSRP	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Orientation vers le marché en 2009	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Réserve d'intervention affichée malgré le DSRP					X	X	X	X	X

Source : Landry Signé, à partir de l'analyse des plans et des stratégies de développement des pays, inspiré des publications de Ndulu et al. 2008.

*Les indicateurs liés au syndrome de régulation sont tirés de la publication de Collier et O'Connell (2008, 132-134).

⁷³ Le syndrome de régulation ou les contrôles de l'État sont présentés par Fosu de la manière suivante : « There are two types of state controls, depending on the degree to which economic activities were controlled : "soft" and "hard." Under both, the state intervened via altering market incentives, usually involving the distortion of market prices: internally such as direct or indirect price controls of basic commodities of transportation, foodstuffs, finance etc.; and externally via fixing the price of foreign exchange, along with the use of quantity controls as rationing mechanism, such as import and export licensing. In many instances, marketing boards were set up to administer prices, and other state enterprise engaged in production and distribution. Under soft controls, the degree of pervasiveness was considerably mild. In contrast, hard control would be relatively severe, with harsh enforcement of comparatively binding constraints, normally involving a radical Marxist modus operandi that seriously restricted private operation and individual choice, to the point where much of resource allocation was subject to government controls. » (Fosu, 20008 : 140-141)

qui ont adopté des mesures de retrait sur une base volontaire et à leur propre initiative, la majorité d'entre eux a procédé par nécessité d'obtenir les financements des IFI, sans pour autant nécessairement adhérer à cette vision à ce moment spécifique. Il convient donc de s'interroger sur la relation entre les IFI et les États.

La relation entre les institutions se caractérise par une asymétrie de pouvoir en faveur des IFI. En effet, les IFI bénéficient d'un ensemble de circonstances qui leur accorde ce pouvoir dans la capacité à imposer une solution aux dirigeants africains. D'abord, les contextes international et national sont favorables, faisant des IFI les seules institutions capables d'octroyer d'importants financements aux États à des taux préférentiels et avec un décaissement rapide. En plus, le modèle caractérisé par l'État africain comme moteur du développement a démontré ses limites. Les États ne proposent pas à ce moment une alternative crédible. Or, non seulement les IFI proposent une alternative libérale aux modèles africains, mais aussi elles l'érigent en condition d'obtention des financements qu'elles offrent. La marge de manœuvre des États à ce moment est donc très limitée. C'est pour cette raison qu'il a été question de diffusion-imposition des PAS. La mise en œuvre de ces derniers va cependant permettre aux leaders des États africains de mieux apprendre comment négocier avec les IFI dans les années suivantes.

3.2. L'apprentissage

Au début des années 1990, l'apprentissage-ajustement est le fruit d'un contexte favorable qui façonne les idées et les intérêts, tout en contribuant à redéfinir les relations entre les acteurs internationaux et nationaux.

Le contexte des années 1990 est caractérisé par des résultats mitigés des premières générations des PAS, les évaluations critiques de nombreux auteurs, les protestations populaires qui accompagnent la vague de démocratisation et les solutions proposées par d'autres institutions des Nations Unies, demandant aux IFI de prendre en considération les aspects sociaux dans leurs programmes. Les dirigeants africains, qui ont déjà négocié plusieurs programmes avec les IFI, commencent à s'habituer à la gestion des relations avec ces dernières. Le contexte est donc favorable à un apprentissage-ajustement.

Les dirigeants africains ont intérêt à ce que les PAS s'accompagnent de mesures sociales. En effet, les politiques prônées par les PAS, combinées à la crise économique et à la dégradation des conditions de vie des citoyens, entraînent l'impopularité des gouvernements africains. Les mobilisations populaires sollicitent l'intervention gouvernementale et, dans plusieurs cas, le changement du régime en place. À ce moment, il est dans l'intérêt des gouvernements africains de proposer des solutions sociales. Cet intérêt des gouvernements africains converge également avec ceux des IFI qui sont également critiquées pour les effets néfastes de leurs politiques sur les pauvres. C'est ainsi que la convergence de ces deux intérêts va être à l'origine des « ajustements » des PAS, notamment avec les filets de sécurité sociale à destination des plus pauvres d'entre les pauvres. La mesure n'est donc pas générale, mais plutôt ciblée pour une catégorie très restreinte de la population. Est-ce pour autant qu'il est possible de parler d'un changement d'idées ?

En ce qui concerne les idées, la tentative de retrait de l'État, accompagnée de mesures libérales, s'est heurtée à une résistance qui explique la mise en œuvre limitée des réformes. En effet, si les États ont formellement accepté les conditionnalités et les

mesures idéologiques libérales qu'elles contenaient (ce qui leur donnait droit aux financements), ils les remettaient pourtant en cause et ne les mettaient pas nécessairement en œuvre une fois les financements obtenus (Bates 1981). La présence des mesures sociales correspondait bien à la vision des leaders africains, puisque cela leur permettait de réduire l'effet dévastateur causé par les réformes introduisant l'austérité budgétaire. Cependant, l'adoption de ces mesures ne signifiait pas nécessairement que les gouvernements s'imposaient dans leur relation avec les IFI.

La relation entre les institutions a continué d'être asymétrique au profit des IFI. Or, l'apprentissage a conféré un pouvoir et une capacité de négociation croissante aux leaders africains. Les IFI ont de plus en plus consulté les Africains et considéré leurs idées et leurs propositions, bien que, au final, les contraintes qu'elles imposaient restaient fermes. L'ouverture progressive des IFI va néanmoins créer une trajectoire, qui va aboutir durant les années 2000 à une relation plus verticale qu'horizontale entre les États et les IFI, visible à travers la conversion des PAS en DSRP et en FRPC et le processus de sédimentation aboutissant à l'adoption du NEPAD.

3.3. Le retour de l'État

Au début des années 2000, il est possible de noter deux processus d'émergence de stratégies de développement, la conversion et la sédimentation.

Le contexte est particulièrement favorable à l'aube et au cours des années 2000. D'abord, les IFI réorientent progressivement leur discours en sollicitant une initiative africaine, ainsi qu'une plus grande participation et imputabilité de ces derniers dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement. Ce revirement résulte en à la conversion des PAS, conçue par les IFI, en DSRP qui doivent être élaborés par les

dirigeants africains et proposés aux IFI. La conversion est un processus institutionnel qui consiste en l'utilisation d'une institution préexistante pour poursuivre de nouveaux objectifs (Thelen 2003). L'État obtient donc un rôle central dans l'élaboration des stratégies de développement, puisque la conversion lui octroie le rôle central dans l'élaboration des politiques de développement et de lutte contre la pauvreté, nouveaux objectifs que les IFI poursuivent. Ensuite, la mobilisation internationale contre la pauvreté aboutit à l'adoption des Objectifs du millénaire pour le développement par les Nations Unies en 2000. Ces objectifs qui définissent des cibles à atteindre deviennent l'hymne de nombreuses organisations internationales (PNUD, UNICEF, OMS, BM...), ainsi que des partenaires bilatéraux. La BM va jusqu'à appeler les Africains à revendiquer leur place au 21^e siècle par le biais des initiatives et du leadership dans des programmes et des projets dont ils assumeront eux-mêmes la responsabilité, et qui se feront en partenariat avec les institutions et les pays occidentaux.

Les intérêts des dirigeants africains sont doubles et semblent se réaliser. Il s'agit de l'obtention des fonds d'un côté et de l'appropriation des stratégies de développement de l'autre. À cet effet, la conversion des PAS en DSRP dont ils sont les principaux élaborateurs constitue une occasion exceptionnelle de faire valoir leur vision ou leurs programmes internes. Cependant, plusieurs États, à l'image du Mali, considèrent ces politiques comme un moyen d'obtenir des fonds des IFI, que ce soit par l'allègement de la dette ou le renouvellement des financements (Dante et al. 2002, 297). Par ailleurs, plusieurs décennies de mise en œuvre des plans ont formé les fonctionnaires, notamment ceux des ministères liés à l'économie et aux finances, aux pratiques et valeurs libérales. Ainsi, on peut se demander s'il y a eu un changement d'idées et de valeurs.

Les dirigeants africains, avec des idées initialement basées sur un État fort et une économie très dirigée, vont prendre des initiatives libérales. Il y a donc un changement de vision. D'une vision interventionniste et à prétention développementaliste du modèle néocolonial de croissance, ils deviennent des États libéralisés. Cette vision se traduit également dans le NEPAD, dont les mesures sont clairement néolibérales, une continuité certaine des politiques issues du Consensus de Washington. En effet, le NEPAD constitue une sédimentation dans la mesure où il émerge dans un contexte très structuré et reprend les idées existantes, pour servir des intérêts qui lui sont propres. Les idées des dirigeants africains ont changé entre les années 1980 et 2000. Les leaders africains proposent maintenant des politiques libérales et revendiquent la paternité des initiatives, qui ne peut se faire que s'il y a un changement des relations avec les IFI.

Les relations entre les IFI et les États africains connaissent également une évolution notable. Les dirigeants africains sont passés d'une relation verticale dans laquelle ils n'avaient aucun pouvoir décisionnel à une relation horizontale dans laquelle ils ont une importante marge de manœuvre dans l'élaboration des stratégies de développement. L'existence d'une importante marge de manœuvre ne signifie pas que les dirigeants africains utilisent nécessairement cette dernière ou que les IFI ne cherchent pas à influencer les stratégies africaines. Au contraire, en fonction des enjeux et des intérêts en place, les interactions entre ces deux niveaux vont continuer d'être marquées par des luttes de pouvoir, des compétitions d'idées, la promotion des intérêts, mais aussi de coopération lorsqu'il y a convergence.

Les relations entre les acteurs internationaux, régionaux et nationaux en matière d'innovations en stratégie de développement en Afrique sont complexes. Elles ne

saient être réduites à la domination des plus puissants (IFI) sur les moins puissants (États africains), au complot entre les élites internationales et nationales, à la manipulation des uns et des autres acteurs ou à la dépendance vis-à-vis d'un système international inamovible.

À travers l'analyse des idées, des intérêts, des institutions et de l'intertemporalité, la présente thèse a proposé une explication renouvelée et cohérente des innovations en matière de stratégie de développement en Afrique. En guise de conclusion, il convient de clarifier la contribution à l'avancement des connaissances sur le changement en science politique.

Conclusion – Renouveler l’analyse du changement en science politique : l’innovation politique et institutionnelle à la lumière des stratégies de développement en Afrique

Au terme de la présente analyse, il convient de préciser les apports de la thèse en ce qui concerne l’avancement scientifique et pratique des connaissances. Ces apports se situent à plusieurs niveaux, comme pour toute recherche pertinente en science sociale : empirique, théorique, méthodologique et pratique (Creswell 2003; King, Kehoane et Verba 1994; Poupart et al. 1997; Gauthier 2003; Hoover et Donovan 2004; Mason 2002; Marshall et Rossman 1994; May 1997; Denzin et Lincoln 2000).

1. Aux niveaux empirique et pratique

L’étude des stratégies de développement économique appliquées durant les trois dernières décennies en Afrique est constituée en bonne partie par les analyses politico technocratiques et libérales d’un côté (Banque mondiale 1980-2005; UNICEF (Cornia et al.) 1987; Banque mondiale et PNUD 1989; G8 2002; Ouédraogo 1999; Guillaumont et al. 1985; Hyden 1990; Whiteker 1990; Hope 2002; De Waal 2002; Chabal 2002, Abdallah 2002) et les analyses sociétalo-militantes, d’inspiration marxiste et néo-marxiste de l’autre (L’Écuyer 2002; Nkoyokm 2002; Amunwo 2002; Loxley 2003). Bien qu’ayant un apport analytique, ces deux courants ont une portée assez souvent normative. Un troisième courant, de plus en plus important, se distingue par la qualité plus heuristique de ses analyses. Elles cherchent cependant pour la plupart à expliquer le succès ou l’échec des politiques passées, à présenter l’évolution ou l’état des nouvelles politiques et à déterminer les démarches pour le succès des stratégies actuelles et futures

(Bates 1981; Ndulu, van de Walle et al. 1996; Cling et al. 2001; van de Wall 2001; Hameso 2001; Ndulu et al. 2008; Heilbrunn 2009; Sindzingre 2009).

Non seulement ces analyses se sont peu intéressées de manière directe à la question des innovations en matière de stratégie de développement (l'abordant néanmoins implicitement et normativement), mais en plus, pour la majorité des auteurs qui ont abordé cette question, la conception substantielle de l'innovation a primé sur celle (processuelle) visant à comprendre le processus de l'innovation, ses acteurs et ses facteurs explicatifs. Les auteurs ont rarement eu des visées principalement théoriques et heuristiques afin d'améliorer la compréhension des processus d'émergence et de développement des stratégies de développement en Afrique.

Pour combler ces lacunes, ce projet a renouvelé l'explication de ces phénomènes par l'usage d'une approche néo-institutionnelle. Celle-ci, jusqu'à très récemment négligée dans l'analyse des objets africains⁷⁴, s'est avérée heuristique. De plus, notre démarche a permis d'intégrer les variables institutionnelles, idéationnelles, stratégiques et historiques qui ont souvent été utilisées en isolation. Plusieurs auteurs ont d'ailleurs estimé qu'un usage combiné de plusieurs de ces variables permettrait de mieux rendre compte de la complexité des phénomènes politiques (Hall et Taylor 1997; Weingast 2002; Giraud 2003; Gazibo et Jenson 2004; Pierson 2004; Lecours 2005).

La présente thèse permet donc d'avoir une meilleure compréhension des processus d'émergence des stratégies de développement économique en Afrique, ainsi qu'une meilleure connaissance des relations entre les acteurs internationaux, régionaux et nationaux en ce qui concerne l'émergence et le développement des institutions et des

⁷⁴ Des auteurs comme Bratton et van de Walle (1997), van de Walle (2001) et Gazibo (2002; 2005a; 2005b; 2005c; 2006) sont parmi les pionniers d'une analyse néo-institutionnelle approfondie appliquée à l'Afrique.

politiques publiques relatives au développement en Afrique. Ces avancées sont brièvement présentées ci-dessous.

1.1. Meilleure compréhension des processus d'émergence des stratégies de développement économique en Afrique

La plupart des innovations se font lorsqu'il y a convergence des idées et des intérêts dans un contexte favorable. Dans ce processus, la dynamique des intérêts reste toujours prépondérante, particulièrement les intérêts financiers et l'exercice du pouvoir. L'opportunité, ou contexte favorable, est toujours nécessaire pour l'émergence d'une innovation importante (Collier et Collier 1991; Kingdon 2003; Pierson 2004). Les acteurs nationaux ajustent leurs idées en fonction de leurs intérêts ou font fi de leurs idées lorsqu'ils doivent faire prévaloir leurs intérêts. Cela est illustré aussi bien par l'émergence des PAS durant les années 1980 que leur continuité la décennie suivante. Par le processus de diffusion-imposition que nous avons qualifié d'intrusion institutionnelle, et en contrepartie des réformes allant dans le sens de la libéralisation économique, les États africains ont obtenu des fonds qu'ils sollicitaient des IFI (van der Geest 1994; van de Walle 2001; Ndulu 2008).

Les nouvelles idées introduites créent également de nouvelles dynamiques qui ont des conséquences sur la nature des intérêts futurs. L'adoption des PAS contribue ainsi à l'initiation de plusieurs élites aux valeurs néolibérales. Ces valeurs orientent le sens de leurs intérêts dans la mesure où les dirigeants savent maintenant que les politiques libérales sont celles qui sont susceptibles d'être soutenues par les IFI et les partenaires internationaux. Pour obtenir les gains escomptés, il convient, par un processus d'inclusion institutionnelle, de montrer qu'ils partagent les mêmes valeurs ou solutions,

que ce soit en réalité ou en apparence. Cela établit une différence entre l'adoption formelle ou légale de mesures et l'intention de la mise en œuvre réelle et substantielle de ces dernières. Les idées cristallisent donc les intérêts et les rendent légitimes. Il est maintenant raisonnable de réclamer des fonds à des institutions financières puisqu'il existe des valeurs et des normes communes.

Cela est également illustré par le cas des IFI dont les idées libérales qui ont été à l'origine de leur création continuent d'influencer leurs stratégies et leurs intérêts, malgré certaines légères adaptations. Selon ces dernières, il n'y a pas d'alternative pertinente au modèle libéral (Stiglitz 2002). Il est simplement possible d'en limiter les effets néfastes dans certains secteurs spécifiques.

Les intérêts contribuent à la redéfinition des idées et des visions. Initialement sceptiques, les dirigeants africains ont adopté les mesures libérales afin de réaliser leurs intérêts. Cependant, à l'aube du 20^e siècle, plusieurs des élites ayant fondé le NEPAD sont porteuses de valeurs libérales (Wade 2002). En effet, non seulement elles appliquent des politiques libérales dans leur propre pays, mais elles en font aussi la promotion sur la scène régionale ou internationale.

Les institutions, dans ce contexte, ne constituent que des paramètres partiels de l'action, puisqu'elles ne fournissent que des informations très limitées – et parfois erronées – sur le comportement des acteurs. Contrairement aux attentes, les financements des IFI n'ont pas nécessairement été plus importants en proportion envers les États dont les mesures économiques correspondaient le plus à leurs valeurs et à leurs recommandations libérales. Cette limite du caractère informationnel des institutions peut également être illustrée par l'émergence, le développement et le financement du NEPAD.

En effet, le processus de sédimentation institutionnel à travers lequel a émergé le NEPAD lui a permis d'être très inclusif, aussi bien en raison des contraintes structurelles que des stratégies instrumentales de ses promoteurs. Ce projet néolibéral pragmatique, qui reconnaît l'ordre international actuel et inclut la majorité des programmes internationaux (FMI, BM, ONU, PNUE...) existants tout en développant des initiatives propres, n'a connu qu'un très faible appui des organisations et des partenaires qui en réclamaient pourtant la création et promettaient leur support financier.

Les institutions sont également censées constituer un ensemble de règles et un lieu de pouvoir où l'asymétrie des relations détermine le niveau de puissance de l'acteur (Hall et Taylor 1997). Cependant, la différence entre l'adoption légale ou formelle des modèles et la mise en œuvre réelle ou le contenu substantiel démontre que les acteurs qui sont censés détenir le plus de pouvoir (les IFI) en ont parfois moins que la littérature actuelle ne présuppose. En effet, en raison de la difficulté d'imposer leurs idées et leurs valeurs, les IFI reconnaissent finalement l'importance des États à qui elles octroient la responsabilité première dans l'élaboration des stratégies de développement (Banque mondiale 2003). Non seulement plusieurs États ont résisté à l'application *in extenso* des stratégies initialement proposées par les IFI, mais ils ont aussi amélioré leur capacité de négociation de manière à faire valoir leurs intérêts dans leurs relations avec ces acteurs internationaux (van der Geest 1994).

Exception faite des années 1980, la marge des acteurs africains en termes de capacité à influencer les stratégies de développement est allée de manière croissante, particulièrement dans les années 2000, même si des contraintes persistent. Reste à savoir si les dirigeants africains tireront partie de la marge de manœuvre dont ils disposent ou

préféreront adopter des modèles préexistants qui garantissent un financement plus rapide. Reste également à savoir si les IFI laisseront cette marge de manœuvre pendant longtemps ou si elles reviendront avec des conditionnalités plus importantes.

1.2. Meilleure compréhension de la relation entre les acteurs internationaux, régionaux et nationaux en Afrique

De manière schématique, les relations entre les acteurs nationaux, régionaux et internationaux (IFI) se résument comme suit :

Les acteurs nationaux instrumentalisent les institutions régionales et internationales pour justifier au niveau national la nature austère de certaines mesures qu'ils adoptent. Ils instrumentalisent également les demandes internes pour justifier leurs revendications auprès des instances régionales et internationales. Au-delà de la relation instrumentale, il y a également une relation d'apprentissage et de transfert de l'expertise que sollicitent les acteurs nationaux ou dont ils bénéficient. Les acteurs nationaux sont en conséquence indispensables dans le processus d'émergence des stratégies de développement.

Les acteurs internationaux, particulièrement ceux qui financent, ont la capacité d'imposer ou, du moins, d'influencer les stratégies des acteurs nationaux. Cependant, il arrive trop souvent pour que cela soit le fruit d'un hasard qu'ils financent les acteurs nationaux dont le niveau de performance ne correspond pas aux standards qu'ils exigent pour continuer les financements. Aussi, les acteurs internationaux diffusent-ils leurs idées et leurs modèles aux acteurs nationaux, ainsi que l'expertise qu'ils estiment mieux détenir que ces derniers (FMI 1999; Banque mondiale 2000; Ndulu 2008). La relation est donc asymétrique en ce qui concerne le pouvoir financier, l'expertise scientifique, l'idéologie, les visions prônées et la capacité à offrir des incitatifs pour influencer le comportement

des acteurs nationaux et régionaux intéressés dans un sens ou dans l'autre. Cependant, comme démontré dans la partie précédente, l'asymétrie favorable aux acteurs internationaux ne signifie pas que les acteurs nationaux n'ont pas la capacité de faire face ou de s'opposer aux politiques internationales. Ce sont les leaders étatiques qui ont le dernier mot. Les acteurs internationaux sont donc très importants, mais pas tout-puissants.

Les acteurs régionaux cherchent à être l'interface entre les acteurs nationaux et internationaux. Ils n'ont cependant que rarement la capacité à imposer la moindre stratégie, à moins qu'ils ne soient en mesure de la financer ou qu'elle soit adoptée sur une base volontaire sans mesures coercitives, ce qui arrive rarement sauf en cas de partenariat avec certains pays, d'autres institutions internationales et des bailleurs de fonds spécifiques. Les acteurs régionaux sont donc négligeables dans le processus d'émergence des stratégies de développement en Afrique. En effet, leur émergence et leur maintien sont étroitement liés au support aussi bien des États que des partenaires internationaux. Leur niveau d'institutionnalisation et d'autofinancement est encore trop faible pour qu'ils puissent jouer un rôle déterminant dans le changement en matière de stratégie de développement.

2. Aux niveaux théorique, méthodologique et épistémologique

Le rôle d'une thèse de doctorat est d'apporter une contribution spécifique dans un champ de la discipline. La présente thèse, en science politique, s'est particulièrement attachée à faire cet apport dans les champs de la politique comparée, de l'administration, des politiques publiques et des relations internationales.

D'abord, l'utilisation combinée des idées, des intérêts, du temps et des institutions pour expliquer les grandes transformations sociales⁷⁵, notamment le processus d'émergence et de développement des institutions et des politiques publiques de développement économique en Afrique, constitue un effort qui s'inscrit dans les recommandations des plus importants auteurs des champs, d'un dialogue plus poussé entre les approches (Dexter et Sharman 2001; Giraud 2003; Pierson 2004) et d'un œcuménisme (Blondel 1994) nécessaires à la production d'analyses plus riches. Cette combinaison va au-delà de l'approche institutionnelle utilisée ici, pour s'inscrire dans la perspective plus large du dialogue entre les principales variables d'analyse aussi bien de la politique comparée, que de l'administration et des politiques publiques. En effet, les idées et/ou la culture, les intérêts et/ou les acteurs, les institutions et/ou les structures, le temps ou le contexte et/ou les opportunités et les conjonctures, constituent les variables aussi bien dépendantes, mais surtout indépendantes, qui permettent d'expliquer les phénomènes politiques et sociaux donnés.

Ce chassé-croisé dialectique va au-delà de la tentative de conciliation de l'institutionnalisme historique qui inclut déjà les perspectives calculatrice et culturelle (Hall et Taylor 1997), mais aussi du néo-institutionnalisme en général qui inclut les idées, les intérêts et les institutions et le temps. Plusieurs auteurs ont d'ailleurs réclamé un éclectisme méthodologique pouvant se matérialiser par un usage mixte de variables pour l'analyse des phénomènes politiques (Hall et Taylor 1997; Weingast 2002; Pierson 2004; Lecours 2002; Gazibo et Jenson 2004). Cette thèse va d'ailleurs plus loin, en conciliant, comme le proposent certains auteurs (Giraud 2003; Pierson et Skocpol 2002; Sartori

⁷⁵ Objet de la politique comparée analysés par les principaux pères fondateurs (Marx 1984; Durkheim 1988; Weber 2004) et leurs héritiers (Moore 1969; Skocpol 1979; Collier et Collier 1990; Rueschemeyer, Stephens et Stephens 1992; Hall 1993; Pierson 1994; Bratton et van de Walle 1997; Gazibo 2005a).

1994), les principales variables de la politique comparée – culture, structures (formelles ou structuro-configuratives) et choix rationnels (stratégiques) – identifiées par Lichbach et Zuckerman (1997; 2002), Scockpol (2003), Badie et Hermet (2001). Enfin, elle intègre ces mêmes variables, ainsi que celles de l’administration et des politiques publiques – idée (culture), intérêt (acteurs), institutions (organisation). S’il y a des phénomènes qui s’expliquent mieux par certaines variables, il est important de savoir quand, comment et pourquoi l’une des variables permet d’expliquer lequel des aspects du phénomène si l’on veut effectuer une analyse d’une valeur heuristique accrue. Telle a été la tentative de la présente thèse.

Le mérite de cette approche œcuménique est donc, à travers la complémentarité entre les variables, de proposer une meilleure explication de la relation entre les acteurs internationaux, régionaux et nationaux et les processus d’émergence des stratégies de développement économique en Afrique. Au-delà de l’usage des variables, il a également été question d’utiliser des concepts parfois jugés exclusifs, comme la diffusion, l’apprentissage, la dépendance au sentier, la sédimentation et la conversion, pour une explication exhaustive des processus d’émergence et de développement des institutions et des politiques publiques en Afrique. En effet, lorsqu’une période moyenne ou longue comme trois décennies est considérée, il convient de procéder à une analyse sans *a priori* et de s’interroger sur les concepts les mieux appropriés pour expliquer la variété des phénomènes observés. Seule une approche utilisant sans préjugés les concepts les plus pertinents permet de produire une analyse juste. Cela est d’autant plus vrai lorsqu’il s’agit d’une analyse qui touche le continent africain (Gazibo et Thiriot 2009).

La présente thèse a également démontré les limites des concepts existants tels que celui de sédimentation ou de conversion, mais également certaines limites de l'approche institutionnelle et de la relation plus générale entre les idées et les intérêts. En effet, au-delà des concepts de sédimentation et de conversion institutionnelle, nous avons proposé des concepts d'intrusion et d'inclusion institutionnelles.

Le concept de sédimentation est trop large – ou pas assez précis – pour expliquer l'innovation par un mécanisme semblable à la stratification. Thelen (2003) semble trop simplifier la sédimentation en la limitant principalement au principe de superposition qui, bien qu'utile, reste très incomplet pour expliquer les différents mécanismes observables en Afrique. En effet, au-delà de la superposition, on assiste à une imbrication ou chevauchement entre institutions ou politiques. L'absence d'une conceptualisation plus précise ferait de la sédimentation un concept fourre-tout. Il est donc important de proposer un modèle plus complet rendant mieux compte des phénomènes observés sur ce continent.

Les concepts d'inclusion et intrusion institutionnelles semblent être appropriés. En effet, une inclusion serait ici la présence de stratégies, d'institutions, de programmes, de contenus politico institutionnels et de « reliques » issus aussi bien du passé que nouvellement proposés par des partenaires dans une politique ou une institution actuelle. La nouvelle institution est pour ainsi dire constituée en partie d'anciens programmes ou configurations, de nouveaux programmes d'une provenance exogène, mais également d'orientations qui lui sont propres, c'est-à-dire endogènes. Une nouvelle dynamique institutionnelle est ainsi créée. Si, selon la dépendance de sentier, les institutions et les politiques passées influencent les trajectoires suivantes, cette influence ne se fait pas

simplement dans le sens de la reproduction permanente. Cette structuration peut être à l'origine des innovations. Si Thelen (2003) met l'accent sur la superposition et considère que ces innovations peuvent être considérées comme une sédimentation, nous complétons son approche en proposant les concepts d'inclusion et intrusion institutionnelles.

L'inclusion institutionnelle ou politique est un processus d'innovation qui se traduit par un ajustement à la fois idéationnel et stratégique des acteurs et qui vise à se faire accepter et soutenir ou à garantir le succès de l'innovation – en obtenant les gains escomptés du partage réel ou supposé des valeurs des autres acteurs – dans un contexte politique ou institutionnel structuré. Le facteur endogène est prépondérant, même si le facteur exogène peut être très important. La relation entre les acteurs est également plus consensuelle et coopérative que conflictuelle.

L'inclusion explique la manière par laquelle l'innovation se fait, la raison pour laquelle certaines influences passées persistent et l'origine des éléments nouveaux de la nouvelle configuration. Cela explique mieux que la simple dépendance au sentier la manière par laquelle émerge et se configure une nouvelle institution politique. Elle explique mieux parce qu'elle reconnaît l'apport de la dépendance au sentier, tout en la complétant. Plutôt que d'être excessivement simpliste en acceptant que le passé influence le présent dans le sens d'une reproduction, il est accepté que le passé influence le présent et le futur, mais dans plusieurs sens, ceux de la continuité ou de la reproduction institutionnelle (dépendance au sentier traditionnel), mais aussi de l'innovation institutionnelle⁷⁶ (sédimentation, superposition, inclusion, intrusion). Pour qu'il y ait inclusion, il faut d'abord qu'il y ait nouvelle politique ou institution. Autrement dit, seule

⁷⁶ Voir Mahoney et Schensul (2008, 457, 467-468) qui présentent la “reactive sequence” comme l'une des caractéristiques de la dépendance de sentier pouvant expliquer l'innovation.

une nouvelle institution peut contenir les reliquats de précédentes pratiques. S'il n'y avait que totale reproduction, la notion d'inclusion perdrait ainsi son sens. L'inclusion serait le fait de la prépondérance des dynamiques stratégique et idéationnelle soit entre les acteurs locaux, soit entre les acteurs locaux, régionaux et internationaux. Les stratégies des acteurs qui souhaitent donner une chance à leur projet d'être accepté et d'avoir une certaine pérennité les poussent à être plus inclusifs. L'inclusion peut également se faire parce que l'usage des programmes précédents peut accélérer le succès de la nouvelle institution.

L'intrusion institutionnelle ou politique est un processus d'innovation émergent dans un contexte de divergence idéationnelle et se traduisant principalement par la contrainte structurelle – en raison d'une relation asymétrique de pouvoir –, mais aussi par la stratégie instrumentale des acteurs qui obtiennent les gains escomptés par l'acceptation de cette relative imposition alors qu'une solution de rechange aussi profitable que l'intrusion est limitée ou quasi-inexistante. Le facteur exogène est prépondérant, même si le facteur endogène peut être très important. La relation entre les acteurs est plus conflictuelle que coopérative.

L'intrusion apparaît donc lorsqu'une nouvelle institution est créée dans un contexte de forte asymétrie de pouvoir défavorable aux décideurs formels (censés trouver une solution à des problèmes spécifiques). L'intrusion serait le fait d'une prépondérance externe, soit d'un acteur local exclu de l'institution, soit d'un acteur régional ou international cherchant à influencer la stratégie nationale, soit encore d'un acteur national cherchant à concilier les impératifs internationaux et nationaux sans pour autant vouloir les mettre en pratique. L'intrusion peut être concordante lorsqu'elle existe parallèlement

aux institutions précédentes, sans pour autant grandement les affecter. Elle peut également être discordante lorsqu'elle affecte plusieurs éléments des institutions existantes sans pour autant les remettre en cause. L'intrusion reste donc strictement structurelle et instrumentale, surtout lorsqu'elle est concordante, c'est-à-dire lorsqu'elle coexiste avec les institutions précédentes sans pour autant affecter leur développement, du moins dans le court ou le moyen terme. Soit les acteurs qui en sont à l'origine n'ont pas la volonté de voir la nouvelle institution réussir, soit ils ne souhaitent pas la voir affecter leur système actuel de manière significative. Ils s'arrangent donc pour la rendre non fonctionnelle. Ils ont ainsi les bénéfices de sa présence tout en limitant les contraintes qui y sont associées.

De toute évidence, l'utilisation avec succès de concepts généraux de la science politique – bien que plusieurs aient été critiqués avec des propositions d'améliorations – pour l'explication du phénomène « africain » démontre la limite des arguments excessivement particularistes qui considèrent qu'il faut des théories régionales pour expliquer les phénomènes régionaux. En poursuivant la démarche entamée par Gazibo (2005) et Gazibo et Thiriot (2009), l'apport est de démontrer que c'est la nature des objets à étudier qui détermine les outils épistémologiques, théoriques et méthodologiques à appliquer, plus que la région en question, même si des régularités régionales peuvent favoriser l'usage de certains outils plus que d'autres. Avant de produire une analyse, il convient donc, plutôt de considérer comme nécessairement adéquat ou inadéquat tel concept ou cadre d'analyse, de s'interroger sur sa pertinence par rapport à l'objet à étudier.

Pour terminer, cette thèse s'intéresse à un thème peu exploré en science politique : la question de l'innovation politique. En effet, même les pères fondateurs de la politique comparée abordent les questions politiques en suivant plus les prismes de la continuité (Tocqueville 2002) que de l'innovation. Cette préoccupation se trouve également dans les publications des principaux auteurs contemporains qui insistent plus sur les questions de reproduction et de continuité (Pierson 1994) que d'innovation. Or, pour un chercheur qui souhaite proposer une explication complète et originale des phénomènes politiques, il convient également de s'intéresser aux innovations politiques, au-delà des continuités et des reproductions institutionnelles et politiques qui peuvent être observées. Autrement dit, derrière les apparentes stabilité, continuité, persistance, constance, ou reproduction des phénomènes politiques et sociaux, se trouvent de nombreuses variations, transformations et innovations qu'il serait dommage de ne pas soumettre à une analyse sérieuse en science politique. S'intéresser à ces objets négligés est d'autant plus important que ces innovations – limitées ou importantes – sont parfois à l'origine des grandes transformations, tant politiques et économiques que sociales. La présente thèse s'inscrit dans cette logique, tout en proposant un agenda de recherche relatif à ces questions, poursuivant ainsi – et dépassant – la démarche commencée par Schickler (2001), Thelen (2003, 2004) et Pierson (2004) sur l'analyse de l'innovation politique et institutionnelle en sciences sociales. Pour terminer, nous pouvons dire, à la suite de Gazibo et Thiriot (2009, 365), que « preuve est faite de la banalité analytique de l'Afrique au prisme de la science politique et de sa contribution à cette dernière ».

BIBLIOGRAPHIE

- Abbot, Andrew. 1983. « Sequences of Social Events: Concepts and Methods for the Analysis of Order in Social Processes ». *Historical Methods* 16 (4): 129-147.
- Abbot, Andrew. 2001. *Time Matters: On Theory and Method*. Chicago: University of Chicago Press.
- Abdoulaye Wade. 2002. « Le financement entre la récession économique et crise des projets politiques ». Dans Hakim Ben Hammouda et Moustapha Kassé, dir., *Le NEPAD et les enjeux du développement en Afrique*. Paris: Maisonneuve & Larose, 9-13.
- Adisson, Elsa. 2002. *Les théories économiques du développement*. Paris: La Découverte.
- African Civil Society Declaration on Nepad. 2002. « We do not Accept Nepad!! Africa is Not for Sale!! ». En ligne. http://www.ifg.org/wssd/acsnepad_decl.htm (page consultée le 10 décembre 2003).
- Ake, Claude. 1996. *Democracy and Development in Africa*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Alexander, Gerald. 2001. « Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation ». *Journal of Theoretical Politics* 13 (n° 3): 249-270.
- Alt, James E. et Kenneth Schepsle. 1998. « Rules, Restrictions, Constraints: Structure and Process in the New Institutional Economics ». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 54 (4): 35-743.
- Amaizo Ekoué, Yves. 2001. « De l'OUA à l'Union africaine : les chemins de l'interdépendance ». *Afrique contemporaine* 197: 97-145.
- Amin, Samir. 1971. *L'Accumulation à l'échelle mondiale: critique de la théorie du sous-développement*. Paris: Anthropos.
- Amin, Samir. 1976. *Unequal Development*. New York: Monthly Review Press.
- Aminzade, Roy. 1992. « Historical Sociology and Time ». *Sociological Method and Research* 20: 456-480.
- Amuwo, Kunle. 2002. « Globalisation, Nepad and the Governance Question in Africa ». *African Studies Quarterly* 6 (3). En ligne. <http://web.africa.ufl.edu/asq/v6/v6i3a4.htm> (page consultée le 10 décembre 2009).

- Apter, David. 1987. *Rethinking Development*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Apter, David. 1991. « Un regard neuf sur l'institutionnalisme ». *Revue internationale des sciences sociales* 43 (29): 493-513.
- Arthur, Brian. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Assidon, Elsa. 2002. *Les théories économiques du développement*. Paris: La Découverte.
- Atkinson, Michael. 1993. *Governing Canada: Institution and Public Policy*. Toronto: HBJ-Holt.
- Austen, Ralph. 1987. *African Economic History: Internal Development and External Dependency*. London: James Currey.
- Austin, Gareth. 2000. « Markets, Democracy and African Economic Growth: Liberalisation and Afropessimism Reconsidered ». *Round Table* 367: 543-555.
- Azam, Jean-Paul. 1997. « Public Debt and the Exchange Rate in the CFA Franc Zone ». *Journal of African Economies* 6 (1): 54-84.
- Badie, Bertrand et Guy Hermet. 2001. *La politique comparée*. Paris: Dalloz-Sirey.
- Balme, Richard. 2002. « Au-delà du choix rationnel : des sciences sociales plus politiques ? ». *Sociologie et sociétés* 34 (1): 101-112.
- Banque mondiale et PNUD. 1989. *L'ajustement et la croissance en Afrique pendant les années 80*. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 1981a. *Le développement accéléré en Afrique au sud du Sahara : Programme indicatif d'action*. Washington, D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 1981b. *Rapport sur le développement dans le monde. Ajustement national et international*. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 1982. *Rapport sur le développement dans le monde. Tendances du développement international. Agriculture et développement économique*. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 1983. *Rapport sur le développement dans le monde. La récession mondiale et les perspectives de reprise. La gestion et le développement*. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 1984. *Rapport sur le développement dans le monde. Reprise ou rechute de l'économie mondiale? Évolution démographique et développement*.

Données supplémentaires sur les populations. Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1985. *Rapport sur le développement dans le monde. Les mouvements internationaux de capitaux et le développement économique.* Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1986. *Rapport sur le développement dans le monde. Le caractère indécis de la reprise et les perspectives d'une croissance durable. La politique du commerce et des prix dans le domaine de l'agriculture mondiale.* Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1987. *Rapport sur le développement dans le monde. Les obstacles à l'ajustement et à la croissance de l'économie mondiale. L'industrialisation et le commerce extérieur.* Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1988. *Rapport sur le développement dans le monde. La gestion de l'économie mondiale : opportunité et risques. Les finances publiques et le développement.* Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1989. *Rapport sur le développement dans le monde. Systèmes financiers et développement.* Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1990. *Rapport sur le développement dans le monde. La pauvreté.* Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1991. *Rapport sur le développement dans le monde. Le défi du développement.* Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1992. *Rapport sur le développement dans le monde. Le développement et l'environnement.* Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1993a. *L'ajustement en Afrique, réformes, résultats et chemin à parcourir.* Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1993b. *Rapport sur le développement dans le monde. Investir dans la santé.* Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1994a. « L'ajustement en Afrique : réformes, résultats et chemin à parcourir ». Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1994b. *Rapport sur le développement dans le monde. Une infrastructure pour le développement.* Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1995. *Rapport sur le développement dans le monde. Le monde du travail dans une économie sans frontières.* Washington D.C.: Banque mondiale.

- Banque mondiale. 1996. *Rapport sur le développement dans le monde, De l'économie planifiée à l'économie de marché*. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2000. *L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le 21ème siècle?* Washington D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2000-2001. *Rapport sur le développement dans le monde, Combattre la pauvreté, Opportunités, insertion et sécurité matérielle*. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2001. *Adjustment Lending Retrospective: Final Report*. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2003. *Allègement de la dette pour les plus pauvres. Examen OED de l'initiative PPTE*. Washington: Banque mondiale.
- Bartholi, Henri. 1999. *Repenser le développement. En finir avec la pauvreté*. Paris: Economica.
- Bates, Robert et Kenneth Shepsle. 1997. « Intertemporal Institutions ». Dans John Drobak et John Nye, dir., *The Frontiers of New Institutionnal Economics*. New York: Academic Press, 197-211.
- Bates, Robert et al. 1998. *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- Bates, Robert. 1981. *Market and States in Tropical Africa: the political basis of agricultural Policies*. Berkeley: University of California Press.
- Bates, Robert. 1983. *Essays on the Political Economy of Rural Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bates, Robert. 1988. « Contra Contractarianism. Some Reflexions on the New Institutionalism ». *Politics and Society* 16: 387-401.
- Bates, Robert. 1997. *Open-Economy Politics: The Political Economy of the World Coffee Trade*. Princeton: Princeton University Press.
- Bates, Robert. 2008a. « Political Reform ». Dans Benno Ndulu et al., dir., *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000. Volume 1*. Cambridge: Cambridge University Press, 348-90.
- Bates, Robert. 2008b. *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*. New York: Cambridge University Press.
- Bayard, Jean-François. 1989. *L'État en Afrique : la politique du ventre*. Paris: Fayard.

- Bedjaoui, Mohamed. 2006. « Imaginer un ordre international nouveau ». *Manière de voir* 87: 58-58.
- Béland, Daniel. 2002. « Néo-institutionnalisme historique et politiques sociales : une perspective sociologique ». *Politique et Société* 21 (n°3) : 21-40.
- Bénin. [E1986]. « Programme national de développement économique et social du Bénin 1980-1990 ». Extraits présentés par Ediafric. 1986. *Les plans de développement des pays d'Afrique noire*. Paris: Ediafric, 5-11.
- Bénin. Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté (CNDLP). 2002. *Document de Stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin 2003-2005*. Cotonou: CNDLP.
- Bénin. Gouvernement. 2000. *Document intérimaire de réduction de la pauvreté*. Cotonou: Gouvernement.
- Bénin. Gouvernement. 2007. *Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté au Bénin (SCRP) : version finale*. Cotonou: Gouvernement.
- Bennett, Andrew et Elman, Colin. 2006. « Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Research Methods ». *Annual Review of Political Science* (9): 455-476.
- Berg, Robert et Jennifer Whiteker. 1990. *Stratégies pour un Nouveau Développement en Afrique*. Paris: Economica.
- Berman, Sheri. 1998. « Path Dependency and Political Action: Re-examining Response to the Depression ». *Comparative politics* 30 (4): 379-400.
- Bevan, David, Paul Collier et Jan W. Gunning. 1992. « Consequences of External Shocks in African-type Economies ». Dans Chris Milner et A.J. Rayner, dir., *Policy Adjustment in Africa*. London: Macmillan, 7-30.
- Blondel, Jean. 1994. « Plaidoyer pour une conception œcuménique de l'analyse comparée ». *Revue Internationale de Politique Comparée* 1 (1): 5-18.
- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boniface, Dexter et Jason Sharman. 2001. « An Analytic Revolution in Comparative Politics? ». *Comparative Politic* 33 (4): 475-493.
- Bratton Michael et Robert Mattes. 2001. « Africans' Surprising Universalism ». *Journal of Democracy* 12 (1): 107-121.

- Brinton, Mary et Victor Nee, dir. 1998. *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russell Sage Foundation.
- Brunel, Sylvie. 1993. *Le gaspillage de l'aide publique*. Paris : Seuil.
- Burkina Faso. [E1986]. « Programme national de développement économique et social ». Extraits présentés par Ediafric. 1986. *Les plans de développement des pays d'Afrique noire*. Paris: Ediafric, 13-9.
- Burkina Faso. Ministère de l'économie et du développement (MEDEV). 2002. *Document de Stratégie de réduction de la pauvreté*. Ouagadougou: MEDEV.
- Burkina Faso. Ministère de l'économie et du développement (MEDEV). 2004. *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*. Ouagadougou: MEDEV.
- Calvès, Anne-Emmanuèle et Bruno Schoumaker. 2004. « Deteriorating Economic Context and Changing Patterns of Youth Employment in Urban Burkina Faso: 1980-2000 ». *World Development* 32 (8): 1341-1354.
- Cameroun. [E1986]. « Vème Plan Quinquennal 1981-1982/1985-1986 ». Extraits présentés par Ediafric. 1986. *Les plans de développement des pays d'Afrique noire*. Paris: Ediafric, 21-68.
- Cameroun. Gouvernement. 2000. *Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté*. Yaoundé: Gouvernement.
- Cameroun. Gouvernement. 2003. *Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté*. Yaoundé: Gouvernement.
- Campbell, John L. 1998. « Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy ». *Theory and Society* 27 (Juin): 377-409.
- Campbell, John. 2002. « Pour convaincre les sceptiques : à propos des idées et des critiques de la théorie du choix rationnel ». *Sociologie et sociétés* 34 (1): 35-50.
- Cantin, Étienne. 2002. « Le système de Bretton Woods ». Dans Alex Macleod, Evelyne Dufault et Guillaume Dufour, dir., *Relations internationales, Théories et concepts*. Québec: Athéna, 21-25.
- Cardoso, Fernando. 1978. *Dépendance et développement en Amérique latine*. Paris: Presses universitaires de France.
- Cassen, Robert. 1994. « Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa ». Dans Willem van Der Geest, dir., *Negotiating Structural Adjustment in Africa*. New York: PNUD, 7-13.

- Cellard, André. 1997. « *L'analyse documentaire* ». Dans Jean Poupart et al., dir., *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal: Gaëtan Morin, 251-271.
- CGT (Confédération générale du travail). 1989. *Le rôle du secteur public dans le développement*. Acra: Études et Documents Économiques.
- Chabal, Patrick. 2002. « The Quest of Good Government and Development in Africa: Is NEPAD the Answers? *International Affairs* 78 (3): 447-462.
- Chang, Ha-Joon. 2002. *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.
- Cling, Jean Pierre, François Roubaud et Mireille Razafindrakoto, dir. 2002. *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris: Economica.
- Cling, Jean-Pierre. 2002. « Une analyse critique du discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté ». Dans Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud, dir., *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris: Economica, 21-52.
- Collier, David. et Ruth, Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Collier, Paul et Jan Willem Gunning. 2008. « Sacrificing the Future: Intertemporal Strategies and their Implications for Growth ». Dans Benno Ndulu et al., dir., *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000. Volume 1*. Cambridge: Cambridge University Press, 202-24.
- Collier, Paul et Stephen A. O'Connell. 2008. « Opportunities and choices ». Dans Benno Ndulu et al., dir., *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000. Volume 1*. Cambridge: Cambridge University Press, 76-135.
- Collier, Paul. 1999. « Learning from Failure: The International Finance Institutions as Agencies of Restraint in Africa ». Dans Andreas Schedler, Larry Diamond et Marc Plattner, dir., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 313-330.
- Congo. [E1986]. « Plan quinquennal de développement économique et social 1982-1986 ». Extraits présentés par Ediafric. 1986. *Les plans de développement des pays d'Afrique noire*. Paris: Ediafric, 93-122.
- Congo. Comité National de Lutte contre la Pauvreté. 2007. *Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) Projet DRSP-Final*. Brazzaville: Secrétariat Technique Permanent.

- Congo. Gouvernement. 2004. *Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté*. Brazzaville: Gouvernement.
- Cooper, Frederick. 2002. « What is the Concept of Globalization Good for? An African Historian's Perspective ». *African Affairs* 100: 189-213.
- Cornia, Giovanni Andrea. 1987. « Déclin économique et conditions de vies ». Dans Giovanni Andréa Cornia, Richard Jolly et Frances Stewart, dir., *L'ajustement à visage humain, Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*. Paris: Economica, 13-56.
- Cornia, Giovanni Andréa, Richard Jolly et Frances Stewart, dir. 1987. *L'ajustement à visage humain, Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*. Paris: Economica.
- Cornia, Giovanni Andrea. 1987. « Déclin économique et conditions de vies » et « Les politiques d'ajustement 1980-85 : effets sur la protection de l'enfance » dans Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly et Frances Stewart, dir., *L'ajustement à visage humain, Protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*. Paris: Economica, 13-56 et 57-88.
- Côte d'Ivoire. [E1986]. « Plan quinquennal de développement économique, social et culturel 1981-1985 ». Extraits présentés par Ediafric. 1986. *Les plans de développement des pays d'Afrique noire*. Paris: Ediafric, 123-81.
- Côte d'Ivoire. Ministère de la planification du Développement. 2002. *DSRP-I: Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté – intérimaire*. Abidjan: Ministère de la Planification du Développement.
- Côte d'Ivoire. Ministère du Plan et du Développement. 2008. *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté 2009-2013 (version provisoire)*. Côte d'Ivoire: Ministère d'État.
- Coussy, Jean. 2004. « Le succès du NEPAD, un paradoxe ». En ligne. <http://www.unites.uqam.ca/grama/pdf/Jcoussy-Nepad.pdf> (page consultée le 10 Avril 2004).
- Crawford, Neta. 2008. « How Previous Ideas Affect Later ideas ». Dans Robert Goodin et Charles Tilly, dir., *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 266-283.
- Creswell, John. 2003. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. London: Sage Publication.

- Cummings, Robert. 1992. « A Historical Perspective on the Lagos Plan of Action ». Dans Julius Nyang'oro et Timothy M. Shaw, dir. *Beyond Structural Adjustment in Africa. The Political Economy of Sustainable and Democratic Development*, New York: Praeger Publishers, 29-47.
- Dante et al. 2002. « Le DSRP au Mali : 'gagner l'argent' ou formuler une politique de développement ». Dans Jean-Pierre Cling et al., dir., *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris: Economica, 219-237.
- De Tocqueville, Alexis. 1967. *L'ancien régime et la révolution*. Paris: Gallimard.
- De Tocqueville, Alexis. 1981. *De la démocratie en Amérique*. Paris: Flammarion.
- De Tocqueville, Alexis. 1988. *L'ancien régime et la révolution*. Paris: Flammarion.
- De Waal, Alexis. 2002. « What's New in the 'New Partnership for Africa's Development?' ». *International Affairs* 78 (3): 463-475.
- Devarajan Shantaya, David R. Dollar et Torgny Holmgren. 2001. *Aid and Reform in Africa. A Report from Ten Countries*. Washington D.C.: Banque mondiale.
- Dezalay, Yves et Garth Bryant. 1998. « Le "Washington consensus" ». *Actes de la recherche en sciences sociales* 121-122: 3-21.
- Di Maggio, Paul et Walter Powell. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Di Maggio, Paul. 1998. « The New Institutionalisms: Avenues of Collaboration ». *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 154 (4): 696-705.
- Diarrah, Oumar. 1986. *Le Mali de Modibo Keïta*. Paris: Karthala.
- Douglas, Mary. 1989. *Ainsi pensent les institutions*. Paris: Usher.
- Dunsire, Andrew. 1978. *Implementation in a Bureaucracy*. Oxford: Martin Roberson.
- Durkheim, Émile. 1988. *Les règles de la méthode sociologique*. Paris: Flammarion.
- Durufié, Gilles. 1988. « L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar) ». Paris: Éditions Karthala.
- Ediafric. 1978. *Les intérêts nationaux et étrangers dans l'économie africaine*. Paris: Ediafric.
- Ediafric. 1986. *Les plans de développement d'Afrique noire*. Paris: Ediafric.

- Ediafric. *Les intérêts nationaux et étrangers dans l'économie africaine*. Paris: Ediafric, 1978.
- Eggertsson, Thrainn. 1990. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ela, Jean-Marc. 1998. *Innovations sociales et renaissance de l'Afrique Noire*. Paris: L'Harmattan.
- Elmore, Richard. 1978. « Organizational Models of Social Program Implementation » *Public Policy* 26 (2): 185-226.
- Elmore, Richard. 1982. « Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions ». Dans Walter L. Williams, dir., *Studying Implementation. Methodological and Administrative Issues*. Chatham: Chatham Publishing.
- Emmanuel, Arghiri. *Unequal Exchange: A Study of Imperialism of Trade*. New York: Monthly Review Press.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Flick, Uwe, Ernst von Kardorff et Ines Steinke, dir. 2004. *A Companion to Qualitative Research*. London: Sage.
- Flick, Uwe. 2002. *An Introduction to Qualitative Research*. London: Sage.
- FMI. 1999. *Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) - Questions d'ordre opérationnel*. En ligne.
<http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/fre/poverty2.htm#III> (pages consultées le 12 janvier 2009).
- FMI. 2000. *Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs*. En ligne.
<http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm> (page consultée le 12 janvier 2008).
- FMI. 2005. *La conditionnalité du FMI*. En ligne.
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/conditiof.htm> (page consultée le 10 janvier 2008).
- FMI. 2008. *Burkina Faso: Poverty Reduction Strategy Paper—Annual Progress Report Joint Staff Advisory Note*. IMF Country Report No. 08/213.
- Fosu, Kwasi Augustin. 2008. « Anti-growth Syndromes in Africa: a Synthesis of the Case Studies ». Dans Benno Ndulu et al., dir., *The Political Economy of Economic*

Growth in Africa, 1960-2000. Volume 1. Cambridge: Cambridge University Press, 137-72.

Fourie Pieter et Brendan Vickers. 2003. « African Economic Pragmatism, NEPAD and Policy Prostitution ». *Africa Insight* 33 (3): 11-19.

G8. 2001. *Plan du sommet de Gênes pour l'Afrique*. Gênes: G8.

G8. 2002. *Plan d'action pour l'Afrique du G8*. Kananaskis: G8.

Gankou, Jean-Marie. 1985. *L'investissement dans les pays en développement. Le cas du Cameroun*. Paris: Economica.

Gankou, Jean-Marie. 1991. *La politique économique du Cameroun: son impact sur la croissance depuis 1960*. Neuchâtel: EDES.

Gauthier, Benoît, dir. 2003. *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données*. Sainte-Foy: Presse de l'Université du Québec.

Gazibo, Mamadou. 2002. « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation ». *Politique et Société* 21 (3): 139-160.

Gazibo, Mamoudou et Céline Thiriot, dir. 2009. *Le politique en Afrique : État des débats et pistes de recherche*. Paris: Kharthala.

Gazibo, Mamoudou et Jane Jenson. 2004. « L'approche institutionnelle ». Dans Gazibo, Mamoudou et Jane Jenson, *La politique comparée, fondements, enjeux et approches théoriques*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal:189-216.

Gazibo, Mamoudou. 2005a. *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique: analyse institutionnelle et stratégique*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

Gazibo, Mamoudou. 2005b. « New Institutionalism and the Crisis of Transitology ». Dans André Lecours, dir. *New Institutionalism: Theory and Analysis*. Toronto: University of Toronto Press, 155-175.

Gazibo, Mamoudou. 2005c. « La force des institutions: la commission électorale nationale indépendante comme site d'institutionnalisation au Niger ». Dans Patrick Quantin, dir., *Gouverner les sociétés africaines: acteurs et institutions*. Paris: Karthala, 65-84.

Gazibo, Mamoudou. 2006. « The Forging of Institutional Autonomy: A Comparative Study of Electoral Management Commissions in Africa ». *Canadian Journal of Political Science* 39 (3): 611-633.

- Geo-Jaja, Macleans A. et Garth Mangum. 2001. « Structural Adjustment as an Inadvertent Enemy of Human Development in Africa ». *Journal of Black Studies* 32 (1): 30-49.
- Gilles Duruflé. 1988. *L'ajustement structurel en Afrique (Sénégal, Côtes d'Ivoire, Madagascar)*. Paris: Karthala.
- Giri, Jacques. 1986. *L'Afrique en panne. Vingt-cinq ans de "développement"*. Paris: Karthala.
- Giuni, Marco. 2002. « Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire ». *Politique et Société* 21 (3): 69-90.
- Gogué, Tchabouré et Kodjo Evlo. 2008. « Togo: Lost Opportunities for Growth ». Dans Benno Ndulu et al., dir., *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000. Volume 2. Country Cases Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 471-508.
- Grellet, Gérard. 1982. *Les structures économiques de l'Afrique noire*. Paris : PUF.
- Habbard, Pierre. 2002. « Les processus d'élaboration des documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté ». Dans Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud. *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris: Economica, 219-37.
- Haggard, Stephan et Kaufman, Robert. 1992. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter. 1986. *Governing the Economy: The Politics of States Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University press.
- Hall, Peter. 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter. 1993. « Policy Paradigm, Social Learning and the State: The Case of Policy Making in Britain ». *Comparative politics* 25 (2): 275-296.
- Hall, Peter. 1997. « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the comparative Political Economy of the Industrialized Nations ». Dans Mark Irving Lichbach et Alan S. Zuckerman, dir., *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter et Rosemary Taylor. 1997. « La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *Revue Française de Science politique* vol 47 (3-4): 468-496.

- Hall, Peter et Rosemary Taylor. 1998. « The potential of Historical Institutionalism: a Response to Hay and Wincott ». *Political Studies* XLVI: 958-962.
- Hay, Colin et Daniel Wincott. 1998. « Structure, Agency and Historical Institutionalism ». *Political studies* XLVI: 951-957.
- Heilbrunn, John. 2009. « L'Afrique et l'économie politique internationale ». Dans Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot, dir., *Le politique en Afrique : état des débats et pistes de recherche*. Paris: Kharthala, 255-87.
- Henry Bienen et Mark Gersovits. 1986. « Consumer Subsidy Cuts, Violence, and Political Stability ». *Comparative Politics* 19 (1): 25-44.
- Hjern, Benny et Chris Hull. 1982. « Implementation Research as Empirical Constitutionalism ». *European Journal of Political Research* 10 (2): 105-16.
- Hjern, Benny et Chris Hull. 1985. « Small Firm Employment Creation: An Assistance Structure Explanation ». Dans Kenneth Hanf et Theo Toonen, dir. *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 17-28.
- Hjern, Benny et David Porter. 1981 « Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis ». *Organization Studies* 2: 211-27.
- Hochschild, Jennifer L. 2008. How ideas affect actions. Dans Goodin, Robert et Charles Tilly, dir., *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 284-296.
- Hood, Michael. 1991. *The Economies of Africa*. Boston: G.K. Hall & Co.
- Hoover, Donovan. 2004. *The Element of Social Scientific Thinking*. Belmont: Wadsworth.
- Hope, Kempe Ronald. 2002. « From Crisis to Renewal: Toward a Successful Implementation of the New Partnership for Africa's Development ». *African Affairs* 101: 387-402.
- Howlett, Michael et Michael Ramesh. 1993. « Patterns of Policy Instrument Choice ». *Policy Studies Review* 12 (1-2): 1-122.
- Hugon, Philippe. 1989. *Economie du développement*. Paris: Dalloz.
- Hugon, Philippe. 2002. « Le NEPAD : nouvelle chance pour l'Afrique? ». *Afrique contemporaine* 204 (4^e trimestre) : 42-51.

- Hugon, Philippe. 2006. *L'économie de l'Afrique*. Paris: La Découverte.
- Hull, Chris et Benny Hjern. 1987. *Helping Small Firms Grow: An Implementation Approach*. London: Croom Helm.
- Igué, John. 2002. « Le NEPAD : initiative de la dernière chance? ». *La revue internationale et stratégique*.
- Immergut, Ellen M. 1998. « The Theoretical Core of the New Institutionalism ». *Politics and Society* 26 (1): 5-34.
- Jacquemot, Pierre et Marc Raffinot. 1993. *La nouvelle politique économique en Afrique*. Vanves: Edicef.
- Jepperson, Ronald. 1991. « Institutions, Institutional Effects, and Institutionnalism ». Dans Walter W. Powell and Paul DiMaggio, dir., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 143-163.
- Jespersen, Eva. 1992. « Chocs externes, politiques d'ajustement et réalisations économiques et sociales ». Dans Giovanni Andrea Cornia, Rolph von der Hoeven et Thandika Mkandawire, dir., *L'Afrique vers la reprise économique : de la stagnation et l'ajustement au développement humain (une étude de l'Unicef)*. Paris: Economica, 11-58.
- Johson, Omotunde. 2007. *African Economic Development: Cooperation, Ownership, and Leadership*. Lampeter: The Edwin Mellen Press.
- Joseph, Richard. 1987. *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria. The Rise and Fall of the Second Republic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jourde, Cédric. 2009. « Les grilles d'analyse de la politique africaine : la problématique de l'État ». Dans Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot, dir., *Le politique en Afrique : état des débats et pistes de recherche*. Paris: Kharthala, 43-70.
- Kabou Axel. 1991. *Et si l'Afrique refusait le développement ?* Paris: l'Harmattan.
- King, Gary, Robert Keohane et Sydney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kingdon, John. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Koelble, Thomas. 1994. « The New Institutionalism in Political Science and Sociology ». *Comparative Politics* 27 (1): 231.

- Koumoue, Moïse. 1994. *Politique économique et ajustement structurel en Côte d'Ivoire*. Paris: Harmattan.
- Kuhn, Thomas. 1983. *La structure des révolutions scientifiques*. Paris: Champs/Flammarion.
- Kvale, Steiner. 1996. *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks: Sage.
- L'Écuyer, François. 2002. « Qui a besoin du NEPAD en Afrique? » En ligne. http://www.alternative.ca/fr/pop_up/NEPAD/articles.lasso (page consultée le 13 décembre 2003).
- Latouche Serge. 1998. *L'autre Afrique, entre don et marché*. Paris: Albin Michel.
- Le 1er programme d'ajustement structurel 1991-1993 du Burkina Faso. 1991b. *Bulletin de l'Afrique Noire* 1561: 2-8.
- Le 1er programme d'ajustement structurel 1991-1993 du Burkina Faso. 1992a. *Bulletin de l'Afrique Noire* 1570: 6-10.
- Le 1er programme d'ajustement structurel 1991-1993 du Burkina Faso. 1992b. *Bulletin de l'Afrique Noire* 1571: 7-8.
- Le 4ème plan quinquennal de développement économique et social du Togo (1981-1985). 1981. *Bulletin de l'Afrique Noire* 1089, 10849-57.
- Le 4ème programme d'ajustement structurel 1989-1992 du Sénégal. 1990a. *Bulletin de l'Afrique Noire* 1495: 2-8.
- Le 4ème programme d'ajustement structurel 1989-1992 du Sénégal. 1990b. *Bulletin de l'Afrique Noire* 1499: 8-12.
- Le 4ème programme d'ajustement structurel 1989-1992 du Sénégal. 1990c. *Bulletin de l'Afrique Noire* 1501: 4-10.
- Le plan quinquennal du Niger (1979-1983). 1980. *Bulletin de l'Afrique Noire* 1047: 20184-96.
- Le programme d'ajustement structurel 1989-1991 du Bénin. 1989a. *Bulletin de l'Afrique Noire* 1464: 4-6.
- Le programme d'ajustement structurel camerounais. 1989b. *Bulletin de l'Afrique Noire* 1459: 3-9.

- Lecours, André. 2002. « L'approche néo-institutionnelle en science politique : unité ou diversité? ». *Politique et Société* 21 (3): 3-17.
- Lichbach, Mark I. et Alan S. Zuckerman. 1997. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lichbach, Mark I. et Alan S. Zuckerman. 2002. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindblom, Charles et Edward J. Woodhouse. 1993. *The Policy Making Process, Third Edition*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Lindblom, Charles. 1959. « The Science of Muddling Through ». *Public Administration Review* 19: 79-88.
- Lipsky, Michael. 1978. « Standing the Study of Policy Implementation on Its Head ». Dans Walter D. Burnham and Martha Weinberg, dir., *American Politics and Public Policy*. Cambridge: MIT Press, 391– 402.
- Lipsky, Micheal. 1980. *Street-Level Bureaucrats: Dilemmas of the Individual in Public*. New York: Russel Sage Foundation.
- Loxley, John. 2003. « Imperialism and Economic Reform in Africa: What's new About the New Partnership for Africa's Development (NEPAD)? ». *Review of African Political Economy* 30 (95): 119-128.
- Mahieu, François Regis. 1990. *Les fondements de la crise économique en Afrique*. Paris: L'Harmattan.
- Mahoney, James et Dietrich Rueschemeyer, dir. 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Mahoney, James. 2000. « Path Dependence in Historical Sociology ». *Theory and Society* 29: 507-548.
- Maipose, Gervase et Thapelo Matsheka. 2008. « The Indigenous Developmental State and Growth in Botswana ». Dans Benno Ndulu et al., dir., *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 511-546.
- Makhan, Vijay S. 2002. « L'Union africaine et le NEPAD : un nouveau départ pour l'Afrique? ». *Afrique contemporaine* 204 (4): 5-10.
- Mali. [E1986]. « Plan quinquennal de développement économique et social (1981-1985) ». Extraits présentés par Ediafric. 1986. *Les plans de développement des pays d'Afrique noire*. Paris: Ediafric, 243-74.

- Mali. Gouvernement. 2000. *Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (intérimaire)*. Bamako: Gouvernement.
- Mali. Gouvernement. 2002. *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté: CSLP final*. Bamako: Gouvernement.
- Mali. Gouvernement. 2006. *Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté. CLSP 2ème génération 2007-2011*. Bamako: Gouvernement.
- Mamadou, Ousmane Samba et Mahaman Sani Yakoubou. 2008. « Climate Vulnerability, Political Instability, Investment, and Growth in a Landlocked, Sahelian Economy: Niger, 1960-2000 ». Dans Benno Ndulu et al., dir., *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000. Volume 2. Country Cases Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 166-92.
- March, James et Johan Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- March, James et Olsen Johan. 1984. « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life ». *American Political Science Review* 78: 34-749.
- Marouni, Ali et Marc Raffinot. 2002. *L'initiative PPTE et la lutte contre la pauvreté*. Dans Jean-Pierre Cling et al., *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Paris: Economica, 261-290.
- Marx, Karl et Engels. 2001. *L'idéologie allemande*. Paris: Nathan.
- Marx, Karl. 1984. *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte*. Paris: Éditions sociales.
- Mason, Jennifer. 2002. *Qualitative Researching*. London: Sage.
- Matland, Richard. 1995. « Synthesizing the Implementation Literature ». *Journal of Public Administration Research and Theory* 5 (2): 145-175.
- May, Tim. 1997. *Social Research: Issues, Methods and Process*. Buckingham: Open University Press.
- Maynard-Moody, Steven et al. 1990. « Street-wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Street-Level Influence and Successful Implementation ». *Western Political Quarterly* 43 (4): 833-48.
- Mazmanian, Daniel et Paul Sabatier, dir. 1981. *Effective Policy Implementation*. Lexington: Lexington Books.
- Mazmanian, Daniel et Paul Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Foresman.

- Mazmanian, Daniel et Paul Sabatier. 1989. *Implementation and Public Policy*. Latham: University Press of America.
- Médard, Jean-Francois. 1990. « L'État patrimonialisé ». *Politique africaine* 39: 25-36.
- Meny, Yves. 1993. *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe ou le rejet?* Paris: L'Harmattan.
- Mettler, Suzanne. 2002. « Bringing the State Back In to Civic Engagement: Policy Feedback on the G.I. Bill for World War II Veterans ». *American Political Science Review* 96 (2): 187-206.
- Miller, Gary. 2000. « Rational Choice and Dysfunctional Institutions ». *Governance* 13 (4): 535-547.
- Mills, Cadman Atta. 1989. *Ajustement structurel en Afrique subsaharienne. Rapport sur une série de séminaires de haut niveau organisés en Afrique 1987-1988*. Washington: Banque mondiale.
- Milner, Chris and A.J. Rayner, dir. 1992. *Policy Adjustment in Africa*. London: Macmillan.
- Montpetit, Éric. 2000. « Europeanization and Domestic Politics: Europe and the Development of a French Environmental Policy for the Agricultural Sector ». *Journal of European Public Policy* 7 (4): 576-592.
- Montpetit, Éric. 2002. « Pour en finir avec le lobbying : comment les institutions canadiennes influencent l'action des groupes d'intérêts ». *Politique et société* 21 (3): 91-112.
- Moore, Barrington. 1969. *Les origines sociales de la démocratie et de l'autoritarisme*. Paris: Maspéro.
- Mosley, Paul. 1992. « How to Confront the World Bank and Get Away with it: A Case Study of Kenya, 1980-87 ». Dans Milner Chris et A. J. Rayner, dir., *Policy Adjustment in Africa*. London: Macmillan, 99-131.
- Moss, Todd. 2007. *African Development: Making Sense of the Issues and Actors*. London: Lynne Rienner.
- Ndulu, Benno et Nicolas van de Walle, dir. 1996. *Agenda for Africa's Economic Renewal*. Washington: Overseas Development Council.
- Ndulu, Benno. 2008. « The Evolution of Global Development Paradigms and their Influence on African Economic Growth ». Dans Benno Ndulu et al., dir., *The*

- Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000. Volume 1.* Cambridge: Cambridge University Press, 315-47.
- Ndulu, Benno. et al. 2008a. *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000. Volume 1.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Ndulu, Benno et al. 2008b. *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000. Volume 2. Country Cases Studies.* Cambridge: Cambridge University Press.
- NEPAD. 2001. *Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique.* En ligne. <http://www.nepad.org> (page consultée le 13 décembre 2003).
- NEPAD. 2002. *Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) : Mécanisme Africain d'évaluation entre pairs.* Document AHG/235(XXXVIII).
- NEPAD. 2003a. *Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : mécanisme et processus.* Document NEPAD/HSGIC/03-2003/APRM/Guideline/O&P.
- NEPAD. 2003b. *Directives aux pays en vue de leur préparation et leur participation au mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).* Document NEPAD/APRM/Panel2/Country/10-2003/Doc7.
- Niger. Gouvernement. 2007. *Stratégie de développement accéléré et de la réduction de la pauvreté 2008-2012.* Niger: Gouvernement.
- Niger. Gouvernement. 2007. *Stratégie de réduction de la pauvreté: SRP complète.* Niger: Cabinet du Premier Ministre.
- Niger. Gouvernement. *Document intérimaire de réduction de la pauvreté.* Niger: Gouvernement.
- Niger. Ministère du Plan. [E1986]. « Programme 1986-1988 des investissements de l'État du Niger ». Miamey: Ministère du Plan. Extraits présentés par Ediafric. 1986. *Les plans de développement des pays d'Afrique noire.* Paris: Ediafric, 294-300.
- Niger. Ministère du Plan. 1985 [E1986]. « Programme intérimaire de consolidation 1984-1985 du Niger ». Miamey: Ministère du Plan. Extraits présentés par Ediafric dans Ediafric, *Les plans de développement des pays d'Afrique noire.* Paris: Édiafric, 277-93.
- Nkoyokm, Jacqueline. 2003. « Mobiliser la société civile pour la Nouvelle initiative africaine [NIA] ». En ligne. <http://www.alternatives.ca> (page consultée le 13 décembre 2003).
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press.

- Nyang'oro, E. Julius et Timothy M. Shaw, dir. 1992. *Beyond Structural Adjustment in Africa. The Political Economy of Sustainable and Democratic Development*, New York: Praeger Publishers.
- Nyang'oro, E. Julius et Timothy M. Shaw, dir. 1992. *Beyond Structural Adjustment in Africa. The Political Economy of Sustainable and Democratic Development*, New York: Praeger Publishers.
- O'Connell, Stephen. 2008. « Overview ». Dans Benno Ndulu et al., dir. *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960-2000. Volume 2. Country Cases Studies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-48.
- O'Toole, Laurence. 1986. « Policy Recommendations for Multi-actor Implementation: An assessment of the Field ». *Journal of Public Policy* 6 (2): 181-210.
- ONU, 2000. *Déclaration du Millénaire* (Résolution A/55/L.2). En ligne. <http://www.un.org/french/millenniumgoals> (page consulté le 10 avril 2003).
- Ostrom, Elionor. 1991. « Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity ». *American Political Science Review* 85: 237-250.
- OUA. 1980. *Plan d'action de Lagos pour le développement économique de l'Afrique*. Addis-Abeba: OUA.
- Ould-Abdallah, Ahmadou. 2002. « L'Afrique à l'heure de la mondialisation. Une nouvelle initiative pour le développement en Afrique ». *La revue internationale et stratégique* (46): 97-102.
- Oxhorn, Philip et Ducatenzeiler, Graciela, dir. 1998. *What Kind of Democracy? What Kind of Market: Latin America in the Age of Neoliberalism*, University Park, PA: Penn State University Press.
- Palumbo, Dennis et al. 1984. « Measuring Degrees of Successful Implementation » *Evaluation Review* 8 (1): 45-74.
- Parsons, Talcott. 1961. *Theory of society*. New York: Free Press.
- Pedersen, Ove. 1991. « Nine Questions to a New Institutional Theory in Political Science ». *Scandinavian Political Studies* 14: 125-148.
- Perroux, François. 1961. *L'économie du XXème siècle*. Paris: Presses Universitaires de France.

- Pierson, Paul and Thada Skocpol. 2002. « Historical Institutionalism in Contemporary Political Science ». Dans Ira Katznelson et H.V. Milner, dir. *Political Science: the State of The Discipline*. W.W. Norton & Co: 693-722.
- Pierson, Paul. 1993. « When Effect Becomes Cause: policy Feedback and Political Change ». *World Politics* (Juillet): 595-628.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 1996. « The Path to European Integration: A Historical Institutionalism Analysis ». *Comparative Political Studies* 29 (2): 123-163.
- Pierson, Paul. 2000a. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- Pierson, Paul. 2000b. « Not Just What, But When: Issues of Timing and Sequence in Comparative Politics ». *Studies in American Political Development* 14: 72-92.
- Pierson, Paul. 2000c. « The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change ». *Governance* 13 (4): 475-499.
- Pierson, Paul. 2001. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, Paul. 2003. « Big, Slow-Moving, and...Invisible: Macrosocial Processes in the Study of Comparative Politics ». Dans James Mahoney et Dietrich Rueschemeyer, dir., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York, Cambridge University Press, 177-207.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: University Press.
- Please, Stanley. 1994. « From Structural Adjustment to Structural Transformation ». Dans Willem van der Geest, dir., *Negotiating Structural Adjustment in Africa*. New York: PNUD, 14-24.
- PNUD. 1992. *Rapport mondial sur le développement humain 1992. Pour une vision nouvelle du développement humain au niveau mondial*. New York: PNUD.
- PNUD. 1999. *Rapport mondial sur le développement humain 1999. Une mondialisation à visage humain*. New York: PNUD.
- Pollack, Mark. 1996. « The New Institutionalism and EC Governance: Promise and Limits of Institutional Analysis ». *Governance* 4: 429-458.

- Poupart, Deslaurier, Groulx Laperrière et Mayer Pires. 1997. *La recherche qualitative : Enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal: Gaëtan Morin.
- Pressman, Jeffrey et Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Quivy, Raymond et Luc Van Campenhoudt. 1995. *Manuel de recherche en sciences sociales*. Paris: Dunod.
- Remmer, Karen. 1997. « Theoretical Decay and Theoretical Development: The Resurgence of Institutional Analysis ». *World Politics* 50 (1): 34-61.
- Ricardo, David. 1977. *Des principes de l'économie politique et de l'impôt*. Paris: Flammarion.
- Riker Walter. 1980. « Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions ». *American Political Science Review* 74: 432-447.
- Rist, Gilbert. 1997. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presse de Sciences Po.
- Rocher, Guy. 1995. *Introduction à la sociologie générale*. Montréal : Éditions Hurtubise.
- Rolph van der Hoeven et Fred van der Kraaij, dir. 1995. *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne*. Paris: Karthala.
- Rose, Richard. 1991. « What is Lesson-drawing ». *Journal of Public policy* 11: 3-30.
- Ross, Fiona. 2000. « Forty Years of 'Muddling Through': Some Lessons for the New Institutionalism. *Swiss Political Science Review* 6 (3): 31-44.
- Rostow, Walt. 1970 (1963). *Les étapes de la croissance économique*. Paris: Seuil.
- Rueschemeyer, Dietrich. 2008. « Why and how Ideas matter ». Dans Robert Goodin et Charles Tilly, dir., *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 227-251.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn Huber Stephens et John D. Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sabatier, Paul. 1986. « Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis ». *Journal of Public Policy* 6 (1): 21-48.
- Sabatier, Paul. 1987. « Knowledge, Policy-oriented Learning, and Policy Change ». *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8: 649-692.

- Sabatier, Paul. 1988. « An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein ». *Policy Sciences* 21 (3): 129-68.
- Sabatier, Paul. 1991. « Towards Better Theories of the Policy Process ». *PS: Political Science and Politics* 24 (2): 147-56.
- Sabourin, Paul. 2003. « L'analyse de contenu ». Dans Benoît Gauthier, dir., *Recherche sociale : de la problématique à la collecte de données*. Sainte-Foy : Presse de l'Université du Québec, 357-386.
- Saint-Martin, Denis. 2002. « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de 'l'investissement dans l'enfance' au Canada et en Grande-Bretagne ». *Politique et société* 21 (3): 41-67.
- Savoie-Zajc, Laurraine. 2003. « L'entrevue semi-dirigée ». Dans Benoît Gauthier, dir., *Recherche sociale: de la problématique à la collecte de données*. Sainte-Foy: Presse de l'Université du Québec, 293-316.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, Fritz. 1989. « Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices ». *Journal of Theoretical Politics* 1 (2): 149-176.
- Scharpf, Fritz. 1992. *Crisis and Choice in Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schickler, Eric. 2001. *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton: Princeton University Press.
- Sénégal. [E1986]. « VIIème Plan Quadriennal 1985-1989 ». Extraits présentés par Ediafric. 1986. *Les plans de développement des pays d'Afrique noire*. Paris: Ediafric, 301-62.
- Sénégal. Gouvernement. 2002. *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Sénégal*: Gouvernement.
- Sénégal. Gouvernement. 2006. *Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, DSRP II*. Sénégal: Ministère de l'économie et des finances.
- Seshamani, Venkatesh. 1995. « L'ajustement structurel et la lutte contre la pauvreté : filets de sécurité sociale et dépenses publiques ciblées ». Dans Rolph van der Hoeven et Fred van der Kraai, dir. *L'ajustement structurel et au delà en Afrique subsaharienne*. Paris: Karthala, 179-196.

- Signé, Landry B. G. 2004. *Le NEPAD constitue-t-il une rupture ou une continuité par rapport aux initiatives du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale pour le développement de l'Afrique?* Mémoire de maîtrise. Faculté de droit. Université Jean Moulin Lyon 3.
- Shepsle Kenneth et Barry Weingast. 1982. « Institutionalizing Majority Rule: A Social Choice Theory with Policy Implications ». *American Economic Review* 72 (2): 367-371.
- Shepsle, Kenneth 1989. « Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach ». *Journal of Theoretical Politics* 1 (2): 131-147.
- Shepsle, Kenneth et Barry Weingast. 1981. « Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice ». *Public Choice* 37: 503-519.
- Shepsle, Kenneth et Barry Weingast. 1987. « The Institutional Foundations of Committee Power ». *American Political Science Review* 81: 85-104.
- Shepsle Kenneth et Barry Weingast, 1995. *Positives Theories of Congressional Institutions* Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Shepsle, Kenneth. 1979. « Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models ». *American Journal of Political Science* 23: 51-81.
- Shepsle, Kenneth. 1986. « Institutional Equilibrium and Equilibrium Institution ». Dans Herbert Weisberg, dir., *Political Science: the Science of Politics*. New York: Agathon: 51-81.
- Sindzingre, Alice. 2009. « Contraintes économiques et institutions politiques : les impacts des réformes et de la dépendance à l'égard des ressources naturelles ». Dans Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot, dir. *Le politique en Afrique : État des débats et pistes de recherche*. Paris: Kharthala, 289-317.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions*. New York: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Havard University Press.
- Skocpol, Theda. 2003. « Doubly Engaged Social Science: The Promise of Comparative Historical Analysis ». Dans Mahoney James et Dietrich Rueschemeyer, dir., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 407-28.

- Sproule-Jones, Mark. 2000. « Horizontal Management: Implementing Programs Across Interdependent Organizations ». *Administration Publique du Canada* 43 (1): 93-109.
- Steinmo, Sven et al. 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmo, Sven et Caroline Tolbert. 1998. « Do Institutions Really Matter? Taxation in Industrialized Democracies ». *Comparative Political Studies* 31 (2): 165-187.
- Steinmo, Sven et Jon Watts. 1995. « It's the Institutions Stupid! ». *Journal of Health Politics, policy and Law* 20: 329-72.
- Stewart, David et Michael Kamins. 1992. *Secondary Research, Information Sources and Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Stewart, France. 1992. « Une politique à court terme pour un développement à long terme ». Dans Giovanni Andrea Cornia, Rolph von der Hoeven et Thandika Mkandawire, dir. *L'Afrique vers la reprise économique : de la stagnation et l'ajustement au développement humain (une étude de l'Unicef)*. Paris: Economica, 365-416.
- Stiglitz, Joseph. 2002. *La grande désillusion*. Paris: Fayard.
- Strauss, Anselm et Juliet Corbin. 1998. *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Thousand Oaks: Sage.
- Surel, Yves, 2000. « Comparer les sentiers institutionnels, la réforme des banques centrales au sein de l'Union européenne. *Revue internationale de politique comparée* 7 (1) : 135-166.
- Surel, Yves. 1997. « Quand la politique change les politiques. La loi Lang de 1981 et les politiques du livre ». *Revue française de science politique* 47 (2) :147-172.
- Tarp, Finn. 1993. *Stabilization and Structural Adjustment: Macroeconomic Frameworks for Analysing the Crisis in Sub-Saharan Africa*. Routledge: Londres.
- Taylor, Ian et Paul Williams. 2001. « South African Foreign Policy and the Great Lakes Crisis: African Renaissance Meets Vagabondage Politique ? ». *African Affairs* 100 (399), 2001: 265-286.
- Taylor, Ian et Philip Nel. 2002. « 'New Africa', Globalisation and the Confines of Elite Reformism: 'Getting the Rhetoric Right', Getting the Strategy Wrong ». *Third World Quarterly* 23 (1): 163-180.

- Taylor, Ian. 2003. « La politique Sud-africaine et le NEPAD : contradiction et compromis ». *Politique africaine* 91: 120-138.
- Teulon, Frédéric. 1999. *Problèmes économiques contemporains. Les pays en développement*. Paris: Hachette.
- Thelen, Kathlen et Sven Steinmo. 1992. « Historical institutionalism in Comparative Politics ». Dans Sven Steinmo, Kathleen Thelen et Frank Longstreeth, dir., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathlen. 1999. « Historical Institutionalism in Comparative Politics ». *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.
- Thelen, Kathlen. 2000. « Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change ». *Studies in American Political Development* 14: 103.
- Thelen, Kathlen. 2003. « How Institutions Evolve: Insights From Comparative Historical Analysis ». Dans James Mahoney et Dietrich Rueschemeyer, dir., *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathlen. 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, Japan and the United States*. New York: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles. 2008. « Why and How History Matters ». Dans Robert Goodin et Charles Tilly, dir., *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 417-437.
- Togo. [E1986]. « Le programme d'investissement 1985-1990 ». Extraits présentés par Ediafric. 1986. *Les plans de développement des pays d'Afrique noire*. Paris: Ediafric, 363-84.
- Togo. Gouvernement. 2008. *Stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté. Version officielle*. Togo: Gouvernement. 2008.
- Toye, John. 1992. « World Bank Policy-Conditioned Loans: How Did They Work in Ghana in the 1980s ». Dans Chris Milner et A.J. Rayner, dir., *Policy Adjustment in Africa*. London: Macmillan, 81-97.
- Toye, John. 1995. « Ajustement structurel : contexte, hypothèses, origine et diversité ». Dans Rolph van der Hoeven et Fred van der Kraaij, dir., *L'ajustement structurel et au-delà en Afrique subsaharienne*. Paris: Karthala, 41-66.

- Vale, Peter. et Shipo Maseko. 1998. « South Africa and the African Renaissance » *International Affairs* 74 (2): 271-88.
- Valier, Jacques. 2000. « Pauvretés, inégalités et politiques sociales dans les Tiers-mondes depuis la fin des années quatre-vingt ». Dans François Bourguignon et al., *Développement*. Paris: La documentation Française, 127-56.
- Van de Walle, Nicolas. 1999. « Economic Reform in a Democratizing Africa ». *Comparative Politics* 32 (1): 21-41.
- Van de Walle, Nicolas. 2001. *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van der Geest, Willem. 1994. « The Bargaining Process of Policy-Based Lending ». Dans Willem van der Geest, dir., *Negotiating Structural Adjustment in Africa*. 1994. New York: PNUD, 186-96.
- Van Meter, Donald et Carl Van Horn. 1975. « The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework ». *Administration and Society* 6 (4): 445-88.
- Ventriss, Curtis. 2000. « New Public Management : An Examination of Its Influence on Contemporary Public Affairs and Its Impact on Shaping the Intellectual Agenda of the Field », *Administrative Theory & Praxis* 22 (3): 500-518.
- Weatherley, Richard et Michael Lipsky. 1977. « Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform ». *Harvard Educational Review* 47: 170-96.
- Weber, Max. 2004. *L'éthique protestante et l'esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.
- Weingast, Barry et William Marshall. 1988. « The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms Are Not Organized as Markets ». *Journal of Political Economy* 96: 132-163.
- Weingast, Barry. 1997. « The Political Foundation of Democracy and the Rule of Law ». *American Political Science Review* 91, 245-63.
- Weingast, Barry. 2002. « Rational Choice Institutionalism ». Dans Ira Katznelson et Helen V. Milner, dir., *Political Science: The State of The Discipline* New York: Norton/Washington, 660-692.
- Wendt, Alexander. 2003. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williamson, John. 1990. *Latin America Adjustment: How Much Has Happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics.

Williamson, John. 2000. « What Should the World Bank Think About the Washington Consensus ». *The World Bank Research Observer* 15 (2): 252-253.

Young, Crawford. 1994. *The African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven et Londres: Yale University Press.